

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Financiero



TESIS DOCTORAL

**El principio constitucional de solidaridad como criterio
rector de la organización territorial de la Hacienda Publica**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Ramón Falcón y Tella

Madrid, 2015

1 E
1325
RAMON FALCON Y TELLA

LEGADO DEL PROF. VICENTE - ARCHE

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIDAD
COMO CRITERIO RECTOR DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE
LA HACIENDA PUBLICA



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5313830781



BIBLIOTECA
DE DERECHO

PANTA RHEI
(Heráclito)

INDICE SISTEMATICO

- 1.- La solidaridad como principio básico de la orga
nización territorial del Estado 15
- 2.- Pluralidad de manifestaciones de la solidaridad.. 17
 - a) Relevancia política de la solidaridad
 - b) Relevancia jurídica; la construcción de De
guit y la doctrina constitucional; sus co-
nexiones con la doctrina financiera
 - c) Relevancia financiera de la solidaridad
- 3.- Consideraciones metodológicas 26
 - a) La solidaridad interterritorial en el mar-
co de la ciencia financiera: a') discipli-
nas ~~extra~~jurídicas; especial referencia a
la Política Económica Regional; b') Dere-
cho Financiero
 - b) Concepción sustancialista del Derecho; prin-
cipios constitucionales y Estado material
de Derecho
 - c) La unidad esencial del fenómeno jurídico-
financiero.
 - d) Plan de exposición

CAPITULO I: PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA HACIENDA PUBLICA

- 1.- Principios constitucionales de ordenación de
las Comunidades Autónomas 42
 - a) El principio dispositivo en cuanto al ac
ceso a la autonomía: contenido y aplica-
ción; la forma de Estado en la Constitu-
ción de 1978
 - b) El principio de autonomía: a') significad
o, características y garantías; b') dis
tribución de competencias entre el Esta-
do y las Comunidades Autónomas; c') ámbi-
to territorial de la autonomía
 - c) El principio de unidad y el criterio del
interés general; no uniformidad; tenden-
cia a la centralización
- 2.- Proyección financiera de la autonomía plítica
 - a) Autonomía financiera: concepto y caracter
ísticas..... 56
 - b) Autonomía de gasto: a') evolución; b')
centralización del gasto y técnicas de
financiación conjunta
 - c) Autonomía en los ingresos: a') significad
o y alcance; referencia al principio de

suficiencia; b') sistemas de distribución de ingresos; c') tendencia del Derecho comparado; d') sistema español.

- 3.- Proyección financiera del principio de unidad.... 81
- a) La atribución al Estado de las competencias fundamentales en materia financiera
 - b) Límites de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas; la posibilidad constitucional de fijar dichos límites mediante Ley Estatal
- 4.- La superación dialéctica de los conceptos de autonomía y unidad: el principio de solidaridad en su proyección financiera 92
- a) Compatibilidad de las nociones de autonomía y unidad
 - b) Articulación de ambas nociones en el principio de solidaridad; la solidaridad como principio básico de la Hacienda de ~~C~~oordinación; pluralidad de manifestaciones orgánicas y funcionales (remisión)
 - c) Breve referencia al régimen de concierto o convenio a') peculiaridades del régimen de concierto o convenio respecto del régimen financiero general; b') compatibilidad del régimen de concierto o convenio con el principio de solidaridad

CAPITULO II: FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

- 1.- Formulación doctrinal y jurisprudencial del principio de solidaridad, con especial referencia al Derecho Comparado..... 107
- a) La aceptación jurisprudencial del principio de solidaridad en Estados Unidos
 - b) La solidaridad en otros países anglosajones: Canadá y Gran Bretaña
 - c) La compensación financiera (Finanzausgleich) en la República Federal de Alemania, y la elaboración doctrinal del principio de lealtad federal (Bundes-treue)
 - d) Referencia a otros federalismos germánicos: Suiza y Austria
 - e) La solidaridad en la doctrina italiana; el carácter accidental de la solidaridad en la jurisprudencia de la Corte

Constitucional

- f) Portugal, Francia y Bélgica
- g) La solidaridad en el ámbito de las organizaciones internacionales de integración; especial referencia a las Comunidades Europeas

2.- Formulación del principio de solidaridad en el ordenamiento constitucional español 123

- a) La recepción del principio de solidaridad en la Constitución y los Estatutos de Autonomía; la solidaridad interpersonal, intersectorial e interterritorial; su posible reconducción a otros principios; el contenido mínimo de la solidaridad interterritorial y la necesidad de generalizar este principio a toda la Hacienda pública
- b) La solidaridad y otros principios constitucionales: resolución de posibles conflictos; solidaridad y suficiencia; solidaridad y buena fe
- c) El principio de solidaridad en la jurisprudencia; carácter accidental de dicho principio

3.- Concepto, contenido y valor jurídico de la solidaridad en su proyección financiera..... 138

- a) Concepto amplio y estricto de la solidaridad en su proyección financiera
- b) La dualidad de aspectos de la solidaridad financiera: compensación y coordinación; la reconducción del principio de coordinación al de solidaridad
- c) Valor jurídico del principio de solidaridad: a') como principio informador del ordenamiento jurídico; desarrollo legislativo; b') como elemento interpretativo; c') la solidaridad como fundamento autónomo de deberes "extra ordinem"; referencia a la "Bundestreue" en Alemania y a la doctrina del interés nacional en Italia

CAPITULO III: LA SOLIDARIDAD COMO EXIGENCIA DE EQUILIBRIO: TEORIA DE LA COMPENSACION FINANCIERA

1.- La compensación financiera en general.....155

- a) Orígenes históricos de la teoría de la compensación financiera; causas y objetivos de la compensación financiera
- b) Concepto amplio y estricto de compensación; la importancia del equilibrio en

los sistemas federales; caracter subsidiario de la compensación financiera

- c) Clases de compensación financiera: a') horizontal (directa e indirecta) y vertical: reconducción de la compensación vertical al principio de suficiencia; b') compensación en ingresos y en gastos; c') compensación ordinaria y extraordinaria; d') compensación financiera silenciosa u oculta (stille Finanzausgleich); e') compensación financiera nacional e internacional.

2.- Características del sistema de compencación horizontal establecido en la Constitución de 1978... 170

- a) Referencia al Derecho comparado: a') participación en ingresos; b') Las subvenciones como instrumento de compensación: tipos y criterios de reparto; C') La utilización de fondos para la distribución de las transferencias
- b) El sistema español de compensación horizontal: a') gastos corrientes y de inversión; b') compensación indirecta: las transferencias a las Comunidades Autónomas como instrumento de la solidaridad; c') fondos de compensación
- c) La interdicción constitucional de medidas de compensación oculta

3.- Contenido mínimo de la compensación: artículo 158 de la Constitución..... 190

- a) Sistema de compensación ordinaria: a') el Fondo de Compensación interterritorial: concepto y naturaleza; b') la dotación presupuestaria del F.C.I.; c') La participación de las Haciendas territoriales; d') los proyectos de inversión pública con cargo al F.C.I.; e') Un F.C.I. desvirtuado: consideraciones críticas
 - b) Sistema de compensación extraordinaria: asignaciones presupuestarias ex art.158.
- 1

4.- El carácter abierto de la regulación constitucional: otras técnicas de compensación horizontal..... 222

- a) La distribución de ingresos en base a criterios compensatorios; especial referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los tributos no cedidos.

- b) La financiación conjunta de servicios públicos y proyectos de inversión: a) entre Comunidades Autónomas; b') entre el Estado y las Comunidades Autónomas
- c) La solidaridad como criterio rector de las inversiones públicas efectuadas directamente por el Estado

5.- Recapitulación: la insuficiencia de los mecanismos de compensación horizontal existentes en el ordenamiento vigente.....238

CAPITULO IV: LA SOLIDARIDAD COMO EXIGENCIA DE EFICACIA: LA COORDINACION EN MATERIA FINANCIERA

- 1.- Consideraciones generales sobre la coordinación en materia financiera..... 242
 - a) Noción teórica de coordinación
 - b) Reconducción de la coordinación a la solidadaridad y a otros principios constitucionales; especial referencia a la jurisprudencia constitucional
- 2.- Coordinación de la política financiera..... 249
 - a) La política presupuestaria a corto plazo
 - b) La planificación a medio plazo
 - c) Especial referencia a las operaciones de crédito: doctrina constitucional en este punto
- 3.- Coordinación en otros ámbitos..... 263
 - a) La armonización de la estructura presupuestaria
 - b) La armonización en materia tributaria
 - c) Coordinación de la gestión tributaria
 - d) Coordinación en materia patrimonial
- 4.- Soporte institucional de la coordinación269
 - a) El Consejo de Política Fiscal y Financiera
 - b) El Consejo Económico y Social previsto en el artículo 131.2 de la Constitución
 - c) Otros órganos y técnicas de coordinación.

CAPITULO V: CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA EFECTIVA APLICACION DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD IN TERTERRITORIAL

- 1.- Carácter normativo inmediato del principio

de solidaridad.....	282
a) Carácter recíproco de la obligación de solidaridad; las Comunidades Au- tónomas y el Estado como destinata- rios de la norma	
b) La aplicación del principio por el legislador, por la Administración y por los Tribunales	
2.- Control de la aplicación del principio de solidaridad.....	291
a) Control por el Estado: poderes de vigilancia estatal.	
b) Control jurisdiccional; especial re- ferencia al Tribunal Constitucional	
3.- Dificultades prácticas para la aplicación del principio de solidaridad.....	303
4.- Recapitulación final.....	305
NOTAS BIBLIOGRAFIICAS.....	313
APENDICE DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....	359
APENDICE LEGISLATIVO	381
BIBLIOGRAFIA	456

INTRODUCCION

SUMARIO:

- 1.- La solidaridad como principio básico de la organización territorial del Estado
- 2.- Pluralidad de manifestaciones de la solidaridad
 - a) Relevancia política de la solidaridad
 - b) Relevancia jurídica; la construcción de Duguit y la doctrina constitucional; sus conexiones con la doctrina financiera
 - c) Relevancia financiera de la solidaridad
- 3.- Consideraciones metodológicas
 - a) La solidaridad interterritorial en el marco de la ciencia financiera: a') disciplinas extrajurídicas; especial referencia a la Política Económica Regional; b') Derecho Financiero
 - b) Concepción sustancialista del Derecho; principios constitucionales y Estado material de Derecho
 - c) La unidad esencial del fenómeno jurídico-financiero.
 - d) Plan de exposición.

La Constitución de 1978 reconoce y garantiza en su artículo 2 el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sentando las bases de una nueva ordenación territorial. Dichas bases se desarrollan y articulan en el título VII de la Constitución ("De la organización territorial del Estado"), cuyo primer artículo -el 137- dispone que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan " (1).

Como ha puesto de relieve J. Martin Queralt, ello produce una notable alteración en el tradicional esquema de división de poderes en materia financiera y profundos cambios en el sistema de fuentes de producción normativa, lo que trae como corolario lógico la presencia de nuevos principios de orden superior que deberán establecer los parámetros rectores de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, su coordinación con la Hacienda estatal y las Haciendas locales y entre ellas mismas (2). A este respecto "el principio de solidaridad adquiere un evidente protagonismo, porque, en definitiva, muchos de los principios a que frecuentemente se alude como nuevos -prohibición de privilegios, no traslación de la carga tributaria a los habitantes de otras Comunidades Autónomas, etc.- en el fondo quizás no constituyen más que proyecciones singulares de un principio que, como el de solidaridad, está muy lejos de tener carácter unidimensional" (3). Por ello parece oportuno el examen de la nueva organización territorial de la Hacienda pública al hilo de este principio constitucional, tratando de hacerlo operativo, de encontrar la estructura en que ha de plasmar para ser una construcción viable (4). Se trata, en definitiva, de indagar el contenido de la solidaridad y de explicitar su trascendencia respecto a cada uno de los institutos jurídico-financieros, y respecto al sistema en su conjunto.

"El tema -afirma Martin Queralt- tiene una trascendencia, desde el punto de vista sustantivo, que no puede ser minimizada

Pero también desde el punto de vista metodológico tiene una trascendencia obvia" (5).

1.- La solidaridad como principio básico de la organización territorial del Estado.

La importancia que, desde un punto de vista sustantivo, reviste la solidaridad, resulta inmediatamente de la lectura de los preceptos constitucionales dedicados a éste principio. El artículo 2 se refiere a el para apoyar la garantía de la unidad de la nación española y el buen funcionamiento del sistema de autonomía de las nacionalidades y regiones; el artículo 138 para constituir al Estado en garante de la realización efectiva de aquel principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular; el artículo 150, para condicionar el alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; el artículo 158, en fin, como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del Fondo de Compensación que tal precepto contempla.

Los Estatutos de Autonomía también han inspirado algunas de sus previsiones en aquel principio. El catalán lo acoge en su propio preámbulo elevándolo a rango de "garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España" y, en algún precepto, llega a darle un contenido material específico (así, el artículo 45.1.c establece que una de las bases para negociar la participación de la Generalidad en los impuestos estatales será "el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere la Constitución, que se aplicará en función de la relación inversa de la renta real por habitante en Cataluña respecto a la del resto de España"). En el Estatuto vasco se considera -artículo 41.1 por ejemplo- al principio de solidaridad como uno de los principios rectores de la organización y funcionamiento del sistema de conciertos. Y otros Estatutos, como el gallego - artículo 1.2-, o el andaluz - artículo 1.2- recogen, como una finalidad de la Comunidad Autónoma, la realización efectiva del mencionado prin-

cipio (6).

¿Que tienen de común todos estos preceptos?. Dado el carácter multidimensional de la solidaridad, aunque reconducibles en lo esencial a una noción única, es posible distinguir una pluralidad de momentos o de aspectos en el concepto. En este sentido, la doctrina alemana (Hans Pagenkopf) habla de "pluralidad de manifestaciones" (Die mannigfachen Emanationen des Finanzausgleichs) distinguiendo un significado político, un significado jurídico y una función económica de la solidaridad (7)

2.- Pluralidad de manifestaciones de la solidaridad.

Sin perjuicio del artículo 2 de la Constitución, en que se consagra la solidaridad como noción general, a la solidaridad política alude claramente el párrafo 4 del preámbulo E. Catalán. En el mismo se afirma que "el presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos españoles". Luego el legislador parece entender que la solidaridad como sentimiento libre y voluntario (del que habla Duguit) es un modo de entender la unidad de la Nación-Estado y la verdadera garantía política de la misma. Lo cual parece coherente con el concepto voluntarista y preferentemente subjetivo de la Nación-Estado que adopta la Constitución española. La solidaridad sería el presupuesto necesario para la integración social (a la que también alude Duguit) de las nacionalidades y regiones en la Nación-Estado y un modo de entender y articular la unidad (8).

A la solidaridad económica parecen referirse los artículos 138.1 CE; 158 CE; y los distintos preceptos aludidos sobre la autonomía financiera de las CCAA. Partiendo de estos preceptos, Leguina entiende que "el deber de solidaridad" es una consecuencia de la desigualdad de hecho, social y económica, entre regiones ricas y regiones pobres, que exige que "se frene el drenaje de fuerzas de trabajo, recursos naturales y capital ahorrado de las Comunidades de economía agraria hacia las zonas industrializadas" (9). El Estado, mediante una planificación de la actividad económica general (artículo 131.1), debe garantizar el establecimiento de un equilibrio económico justo entre las diversas partes del territorio español, pero también las CCAA deben cooperar con su planificación autónoma y su coordinación espontánea, en su caso, al logro de esas finalidades. Uno de los mecanismos que el Esta-

do debe emplear para corregir esos desequilibrios económicos regionales es la asignación de recursos a las CCAA para gastos de inversión, provenientes de un Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2 CE).

Menos precisas son las referencias a la solidaridad jurídica. La solidaridad es una relación entre el Estado y CCAA o entre éstas entre sí, conforme a la cual se pueden imponer conductas obligatorias para salvaguardar las necesidades generales del sistema autónomo o condicionar actos y comportamientos. El propio texto constitucional nos ofrece un ejemplo en su artículo 156 al considerar la solidaridad y la coordinación como modo de ejercicio y límite negativo de las competencias de las CCAA en materia de autonomía financiera. Esta importante cláusula se reproduce en el Estatuto Catalán al hablar de la renegociación (transcurridos seis años) de la participación de la Generalidad en los ingresos del Estado (artículo 95.1,c), y en el Estatuto Vasco como criterio de aplicación del régimen de conciertos (artículo 41.1). Pero no se agotan aquí todas las virtualidades de la solidaridad como principio jurídico sino que cabe también referirla a las importantes cuestiones de la coordinación y cooperación de las Administraciones públicas (artículo 103 C.E.), configurando un principio en algunos puntos análogo a la lealtad federal y opuesto al del interés nacional (10).

a) Relevancia política de la solidaridad.

El artículo 2 de la Constitución recoge la solidaridad entre los pueblos de España como uno de los fundamentos de la Nación-Estado y de la propia Constitución. Se trata, pues, de una consideración de la solidaridad como valor que sirve de fundamento de todo el sistema jurídico. Ello se pone claramente de manifiesto en la redacción del Anteproyecto, mucho más corta y

precisa: "La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos...". El mismo sentido tiene el texto finalmente aprobado, a pesar de ser excesivamente reiterativo, debido a la polémica que produjo la introducción del término "nacionalidades" en este y otros preceptos del Anteproyecto.

La solidaridad es, pues, el fundamento de la ordenación territorial del Estado, y en este sentido es significativa la referencia del párrafo cuarto del preámbulo del Estatuto de Cataluña a la "libre solidaridad", pieza central del concepto de Nación-Estado que la Constitución diseña (11). Se trata evidentemente de un valor, es decir del fundamento político del sistema jurídico y de la propia Constitución, pero ello no quiere decir que este significado político de la solidaridad deba permanecer ajeno al jurista. Sin entrar ahora en el polémico tema de las relaciones entre Política y Derecho (12), cabe afirmar con I. de Otto que existen principios políticos recogidos en la Constitución que "constituyen un punto de partida válido para un razonar jurídico si son desarrollados a partir de la concepción de la Constitución como norma, no como simple proyecto y mucho menos como reflejo de la realidad política subyacente" (13). La consideración de la solidaridad como fundamento político lleva, pues, de forma inexorable, a plantearse la cuestión de su significado jurídico, especialmente en el ámbito del Derecho público.

b).- Relevancia jurídica; la construcción de L. Deguit y la doctrina constitucional; su conexión con la doctrina financiera.

En el Derecho de obligaciones, la solidaridad implica la existencia de una pluralidad de acreedores y/o deudores, de forma tal que exista la posibilidad de reclamar por un sólo acreedor y/o de prestar por un solo deudor íntegramente la prestación, quedando la obliga-

ción extinguida por la reclamación de un sólo acreedor y/ o el pago de un sólo deudor (14). Ello supone, en las relaciones internas, un principio de compensación en virtud del cual existe la posibilidad de una ulterior reclamación de los acreedores o deudores entre sí para satisfacer el interés de los acreedores que no cobraron el crédito o del deudor que pagó la parte correspondiente a los demás. La razón de ser de la solidaridad es, como puede apreciarse, la ayuda recíproca entre ~~co~~acreedores o codeudores. Se trata de una relación de ayuda obligatoria, de la que indirectamente, en el caso de la solidaridad pasiva, resulta una mayor protección del interés del acreedor, pero éste es un aspecto secundario. Por ello, no es admisible que los hechos de uno puedan influir negativamente sobre los otros, pues, como hemos dicho, la finalidad primordial del instituto es la ayuda recíproca. Así resulta claramente del artículo 1141 del C.C. según el cual "cada uno de los acreedores solidarios puede hacer lo que sea útil a los demás, pero no lo que les sea perjudicial". Si el parrafo segundo del mencionado precepto contiene un criterio distinto, ello se explica por el reforzamiento de la posición del acreedor que indirectamente resulta de la solidaridad pasiva.

En el Derecho público el término carece de la tradición con que cuenta en el Derecho privado, pero existen algunas elaboraciones dogmáticas que acuden a la idea de solidaridad en ese sentido de ayuda recíproca que, como vimos, está en la base del concepto jurídico-privado de solidaridad (15). Este es el caso, señaladamente, de la obra de Leon Duguit, en la que ocupa un lugar básico la solidaridad entendida como ~~interde~~pendencia social (16). Para Duguit, el gran error del siglo XVIII y de la "metafísica revolucionaria francesa" es no haber visto al hombre más que como ser abstracto y no como ser social.

El objeto de toda norma de Derecho - afirma- no es el respeto de la autonomía individual o de los derechos públicos subjetivos, sino la solidaridad o necesidad de obligar a todos los individuos a actuar de forma que respeten la autonomía de

los otros... Como pone de manifiesto la teoría sociológica de Durkheim (17), en toda sociedad hay una solidaridad "por similitud" o "mecánica" entre todos los hombres que se prestan auxilios recíprocos, pero en las sociedades modernas hay también una solidaridad "orgánica", producida por la división del trabajo, lo que resulta indiscutible ya que se trata de "un elemento irreducible de todo grupo social" que se manifiesta en un sentimiento de solidaridad que mantiene la integración social (18).

Esta interdependencia social es para Duguit el fundamento del Derecho, y en su virtud "todos los miembros de la sociedad están obligados por la regla de Derecho a no hacer nada que sea contrario a la solidaridad social, y a hacer todo lo posible por asegurar su realización" (19). Se trata, pues, de un principio jurídico que, partiendo de la pluralidad de sujetos y de la autonomía de los ciudadanos, permite exigir abstenciones e imponer conductas favorables al grupo social. En este sentido cabe citar el artículo 227 de la Constitución portuguesa según el cual "la autonomía regional mira a la consolidación de los lazos de unión entre todos los portugueses", empleando una expresión -"lien de solidarité"-, ya utilizada por Duguit, el cual considera estos vínculos como algo distinto del sentimiento de justicia y los atribuía a todo grupo social: tribu, familia, ciudad, Nación.

De una forma similar, el artículo 2 de la Constitución italiana afirma que la República "reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre" y a continuación exige "el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política económica y social". Esta idea de solidaridad, en el ordenamiento italiano, sirve de fundamento de los deberes constitucionales (deber general de contribuir al sostenimiento del gasto público, servicio militar, deber de educación, etc.) de forma que no resulta extraño que las monografías dedicadas al estudio de dichos deberes, como las de Carbone o Lombardi (20), se inicien con una

descripción del concepto de solidaridad. Para Lombardi, se trata de un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido debe explicitar el legislador en los distintos campos.

Notese que hasta ahora venimos refiriendonos a un concepto constitucional de solidaridad que se predica de los propios individuos, de las personas, y no de los territorios. Este concepto se refleja también en la Constitución española, cuyo artículo 156 alude a la "solidaridad entre todos los españoles", pero, en el ámbito jurídico-público, más importancia que la solidaridad interpersonal reviste la solidaridad interterritorial. Como pone de relieve Villone en un estudio sobre la solidaridad y el derecho de huelga (21), por el contenido mismo del concepto (una solidaridad política para fines políticos) debe aludir a la gestión de intereses que están fuera de la disponibilidad individual, es decir a situaciones "metaindividuales"..

En el Derecho público, por tanto, y especialmente en el Derecho Constitucional, la solidaridad es un principio que preside las relaciones entre grupos sociales, tanto de base corporativa como de base territorial, y entre estos últimos se encuentran, sin duda, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. Recogiendo la construcción de Duguit, y trasladandola del plano interpersonal al plano interterritorial, podríamos definir provisionalmente la solidaridad como un principio jurídico en virtud del cual, partiendo de la pluralidad de entes territoriales dotados de autonomía, resultan exigibles determinados comportamientos positivos y negativos en aras del logro de los intereses generales, comunes a todos los territorios autónomos.

Se trataría entonces, como dijera Lombardi, de un concepto jurídico indeterminado que debe llenar el legislador, pero al tratarse de un concepto constitucional hay que destacar el papel que en su determinación está reservado al Tribunal Constitucional. Una visión panorámica del Derecho histórico y comparado, así como del sistema constitucional vigente, permite establecer una ínti-

ma conexión entre la forma de organización territorial del Estado basada en el federalismo o en las autonomías regionales y la existencia de un Tribunal Constitucional, que, como afirma García Pelayo, está llamado a cumplir una característica función de integración en una época como la actual que se destaca por su acusada tendencia pluralista no sólo en la sociedad, sino también en el Estado, una de cuyas manifestaciones es la distribución vertical del poder entre los diversos entes públicos territoriales que constituyen el "Estado global" (22).

La importancia del concepto de solidaridad, cuyos contornos en la doctrina constitucional hemos esbozado, trasciende, como no puede ser de otra forma, a otros ordenamientos más reducidos, como la Hacienda Pública (23). Como afirma Klaus Vogel, "la misión fundamental del Derecho Constitucional, es decir, encauzar el ejercicio del poder por el Derecho y asegurar las libertades públicas de los ciudadanos contra el ejercicio incontrolado del poder, no se extiende menos al terreno de la Hacienda Pública que a cualquier otro ámbito de la actividad estatal. Por eso hay que procurar que los principios constitucionales sean también totalmente eficaces en el campo de las finanzas públicas" (24). Esta afirmación resulta especialmente adecuada en relación con el principio de solidaridad, ya que en el ámbito de la organización territorial del Estado existen profundas conexiones entre la doctrina federal y la doctrina financiera, tantas veces puestas de relieve (25).

El estudio de los problemas que plantea la organización de la Hacienda pública en un Estado federal -lo que la doctrina alemana denomina "Finanzausgleich"- ha de partir necesariamente de la Constitución, en la que encuentra su fundamento. Precisamente las disposiciones que regulan estos problemas son el contenido fundamental de la Constitución financiera -"Finanzverfassung"- del Estado federal (26).

Ha sido fundamentalmente la doctrina anglosajona la que

ha destacado las relaciones entre el federalismo y la ciencia financiera (27). Por un lado, se analiza la validez de los modelos teóricos de federalismo a partir del estudio de los aspectos macro-económicos del funcionamiento de los Estados territorialmente compuestos -en este sentido destaca la escuela americana de la "Public Choice" (28)-, pero, sobre todo, se puede decir que en la base de los nuevos enfoques del federalismo está la doctrina financiera, que ha puesto el acento en la cooperación y la complementariedad -en la solidaridad, podríamos decir- en lugar de hacerlo en la separación y la autonomía, como ocurre con la doctrina federal clásica. Así entendido, el federalismo resulta ser hoy un proceso de equilibrio y cooperación del que deriva una interdependencia política -"Politikverflechtung" (29)- entre las partes y el Estado central. Este concepto de interdependencia, que desde Duguit es la clave para entender la solidaridad en el ámbito jurídico público, caracteriza esa nueva forma de entender el federalismo en la actualidad, cualquiera que sea la denominación que se utilice: paktierenden Föderalismus, koordinierenden o kooperative Föderalismus, Föderalismus als Rutnerschaft, federalism by contract, cooperative federalism, fédéralisme coordonné...

c).- Relevancia financiera de la solidaridad.

A la ciencia financiera interesa la solidaridad no sólo en la medida en que existe una profunda relación entre la doctrina constitucional y la financiera, sino también desde el punto de vista material, en la medida en que en un Estado con una organización territorial compuesta existen una serie de desigualdades o desequilibrios (31), susceptibles de ser corregidos mediante la actividad económica pública de ingreso y gasto. Ello apunta, casi mecanicamente, en el sentido de una concentración del poder

financiero y un reforzamiento de la solidaridad entre las regiones, como hace ya dos décadas afirmaba Rivero (32). "La cooperación financiera -escribe Anastopoulos- es la nueva forma de ser del federalismo, que se ha erigido progresivamente en respuesta a las necesidades de solidaridad y eficacia de las colectividades coordinadas en los sistemas federales modernos" (33).

Pese a las contradicciones que en ocasiones se han visto entre federalismo y actividad financiera -"el primero habla de diversidad, incluso de particularismo y de autonomía, la segunda de unidad y centralización, al menos de coordinación y cooperación" (34)- hoy se tiende a considerar que las exigencias financieras son plenamente compatibles con la autonomía política, siempre que existan los mecanismos de compensación y coordinación adecuados. De esta forma la solidaridad, partiendo de la existencia de territorios autónomos, pretende corregir los desequilibrios existentes, erigiéndose en un objetivo de la actividad financiera.

3.- Consideraciones metodológicas

a).- La solidaridad interterritorial en el marco de la ciencia financiera.

El conjunto de problemas que plantea la solidaridad interterritorial, y en general, la existencia de entes territoriales dotados de autonomía, han sido clasificados por la doctrina financiera bajo denominaciones diversas según los países. Así se habla, en la literatura germánica, de "equilibrio" o "compensación financiera" (Finanzausgleich) (35); en la anglosajona, especialmente en los autores norteamericanos, de "federalismo fiscal" (fiscal federalism) o bien de "relaciones fiscales intergubernamentales" (intergovernmental fiscal relations) (36), prescindiendo de otras denominaciones menos frecuentes.

Los referidos estudios doctrinales, como afirma Palao (37), distan considerablemente de formar un cuerpo doctrinal unitario y coherente. Ello se debe, en primer lugar, a la complejidad misma de todo fenómeno social en general y de la Hacienda pública muy en particular y al hecho de que no siempre se han depurado suficientemente los métodos de investigación. Puede decirse, a grandes rasgos, que los estudios anglosajones tienen unas veces carácter formal y abstracto y otras naturaleza principalmente empírica, mientras que las aportaciones alemanas son de carácter predominantemente histórico o institucional, en la línea de la gran Ciencia de la Hacienda alemana de finales del siglo pasado y comienzos del presente. Una de las últimas monografías dedicadas a este tema, la de Pagenkopf, dedica casi la mitad de sus páginas al estudio de la solidaridad en los orígenes del Estado alemán, en la República de Weimar, y en el periodo de 1933 a 1949, reservando únicamente el último capítulo a la República federal, y buena parte de éste se dedica al sistema anterior a la reforma de 1969 (38).

Para efectuar con rigor el estudio del principio de so-

lidad en el ámbito financiero es preciso distinguir con claridad su enfoque jurídico, que es el que interesa en el seno del Derecho financiero, de las aportaciones de otras disciplinas extrajurídicas (39)

a').- Disciplinas extrajurídicas; especial referencia a la Política Económica Regional.

El estudio de la solidaridad puede efectuarse desde diversas perspectivas extrajurídicas: a la ciencia política interesa en la medida en que la solidaridad fundamenta el Estado-Nación; a la sociología, en cuanto que el principio de solidaridad se realiza en el seno de una determinada sociedad, y por lo tanto es posible indagar las perspectivas sociológicas de la decisión político-financiera que trata de hacer efectivo el mencionado principio; a la psicología financiera, en relación con la actitud subjetiva de los individuos ante la actividad financiera en un Estado federal; a la contabilidad pública en la medida en que se generan o pueden generar unos flujos financieros entre el Estado Central y las regiones, o entre éstas entre sí, susceptibles de ser reflejados de acuerdo con las técnicas contables (precisamente en un Estado territorial compuesto los problemas estadísticos y contables son considerablemente mayores, y de su correcta solución depende el que se cuente con los datos necesarios para la aplicación de los criterios de reparto de los ingresos y para la planificación económica); y, por último, a la economía financiera, en cuanto a los efectos económicos que produce esa actividad de ingreso y gasto.

A su vez, el enfoque económico de la actividad financiera puede ser, como afirma el profesor Saíñz de Bujanda, positivo o normativo (40). El análisis económico normativo de la actividad financiera en un Estado Federal o regional constituye una disciplina que usualmente se denomina Política Económica Regio-

nal. Aunque esta disciplina ha alcanzado un desarrollo relativamente mayor que el resto de las ciencias estra-jurídicas, sobre todo en el mundo anglosajón (41), resulta todavía notoriamente insuficiente, para servir de base a la decisión política, como recientemente ha puesto de relieve el profesor Albiñana, según el cual ello puede exigir que, desde la óptica puramente económica, se mantengan en ciertos casos las estructuras del Estado Central, de manera que puedan lograrse con el mínimo coste los objetivos últimos de toda política económica, es decir, la estabilidad y el desarrollo armónico de todo el territorio (42). En el mismo sentido se manifiesta F. Dominguez del Brio, cuando alude a "la inexistencia de una teoría general completamente elaborada, que incorpore como parte de un único organismo, y no como algo adicional superpuesto, el fenomeno de la intergovernmental relations hip, dentro de una estructura múltiple del ente sector público" (43).

Esa teoría sería una rama de la Política Económica, que en su enfoque moderno incluye tambien, como hace G. K. Shaw (44) a la Política Regional, elevada a un objetivo básico de la actividad financiera, de la misma importancia que los objetivos tradicionales: pleno empleo, estabilidad de precios, crecimiento económico y equilibrio de la balanza de pagos.

La política económica se concibe como "el cuerpo general de principios de la acción o no actuación del gobierno" (L. Robbins) (45); como "la variación intencionada de los medios para obtener ciertos fines (Jan Tinbergen) (46); o como el "análisis de los efectos de la intervención del Estado" (Bresciani-Turroni) (47). Y en el caso concreto de la política económica regional, se trataría, como afirma Erich Egner, "del aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo a largo plazo existentes en las diferentes regiones del ámbito nacional, y que pueden ser aprovechados gracias a la ayuda de sus habitantes. Para conseguir esto, hace falta que todas las regiones cooperen a base de una división del trabajo, siendo así que para el intercambio interregional cada

una de ellas debe especializarse en aquellos productos para los que cuenta con las condiciones de producción relativamente más favorables... La política económica regional viene a ser por tanto, una política de redistribución interregional^l de la renta y de subvención de las zonas de estancamiento, a costa de las demás regiones que tienen que proporcionar los recursos necesarios. Esto tendrá solamente sentido si se logra aumentar la capacidad productiva de las zonas de estancamiento de forma permanente" (48).

La necesidad de una política regional de este tipo, que debe apoyarse en la autonomía de las regiones, ha sido reiteradamente puesta de manifiesto: "... una nación que trata de desarrollar sus propias regiones atrasadas -escribe A.O. Hirschman (49)- debe proporcionar ciertos equivalentes de soberanía para estas regiones". O dicho de otro modo, "el Estado debe potenciar sus elementos integrantes reales, a los que genericamente se llama regiones, para que en base a un auténtico desarrollo regional se consiga un efectivo desarrollo nacional" (50). En este marco, la solidaridad interterritorial "que es el complemento indispensable de las autonomías, debe orientar plenamente la política económica general, y tanto el Estado como los entes regionales autónomos han de seguir las directrices emanadas de la política regionalista, mostrando permanentemente en su actuación la voluntad solidaria de que todos los españoles disfruten de un nivel de renta y de una calidad de vida análogos, independientemente de la nacionalidad o región española en que habiten. Así pues, la solidaridad regional no sólo tratará de reducir tales diferencias sino que intentará colaborar en la finalidad principal de la política económica regionalista, que es la solución del problema regional" (51).

Ahora bien, si la necesidad de una política económica regional y la importancia de la solidaridad desde esta perspectiva son algo incuestionable, sin embargo existen numerosas limitaciones e insuficiencias en este ámbito. Aparte del relativo aban-

dono científico ya aludido, hay que tener en cuenta que resulta "imposible llegar a la formulación de proposiciones operativas desprovistas de juicios de valor. Estas condicionan, de forma más o menos explícita, la estructura de la Política Económica, es decir, la determinación de los fines que tratan de alcanzarse y de los medios adecuados, así como la circunstancia institucional en que ésta opera" (52). Ello, unido al carácter indicativo de la planificación regional, quizás pueda explicar los pobres y decepcionantes resultados obtenidos en la práctica por la política económica regional. De la experiencia de Inglaterra, Francia e Italia, extraía S. Molland en 1976, las siguientes conclusiones:

- La existencia de un plan indicativo no persuadirá a las empresas capitalistas dominantes a hacer lo que no deseen.

- La incorporación de ayudas e incentivos regionales en un documento de planificación indicativa no modifica el bajo atractivo de las políticas regionales para las grandes empresas, cuya decisiva influencia en el mercado, o sus posibilidades de expansión internacional, ofrecen ganancias efectivas muy superiores a lo que cualquier Gobierno les pueda ofrecer.

- La elaboración de tales políticas en los correspondientes departamentos gubernamentales o agencias independientes puede convertirse en un obstáculo para la puesta en marcha de instrumentos más eficaces y directos de política regional.

A pesar de la rapidez con que se han elaborado planes indicativos para las regiones con problemas, no se ha logrado situar al desarrollo regional como una preocupación prioritaria de la nación. Ello es debido, en parte, a una cuestión económica y, en otra parte a las contradicciones políticas, entre ellas, el conflicto entre política económica regional e internacional. Quizás por eso son cada vez mayores los intentos de emprender las políticas económicas de desarrollo regional desde ámbitos territoriales más amplios, como es el caso de las Comunidades Europeas (54).

b') Derecho Financiero

Las precedentes, y hasta ahora decepcionantes, conclusiones a que ha llegado el análisis económico del desarrollo regional no deben interferir en el estudio jurídico del principio de solidaridad en su proyección financiera. Puede parecer superfluo insistir en tales extremos, pues el tema puede reputarse, con razón, suficientemente planteado y resuelto en toda su plenitud de aspectos. La teoría integralista de la Hacienda Pública, cuyo principal artifice ha sido, como es bien sabido, el profesor Benvenuto Griziotti, ha sido objeto de agudas críticas por parte de ilustres juristas, y hoy ha de considerarse plenamente superada. "Los criterios de la ciencia de la Hacienda -escribe A.D.Giannini- no entran para nada en la sistematización científica y en la aplicación práctica del Derecho", ya que ello serviría sólo "para desviar al intérprete de la línea marcada por la lógica jurídica y conducirlo a situaciones aberrantes. Este es el efecto que más se teme de la fusión del Derecho financiero con la ciencia de la Hacienda" (55), La crítica de Giannini, junto con las de Romanelli-Grimaldi (56) y D'Amati (57) son de las "más completas y agudas que se han producido. Tras ellas, será difícil que ningún estudioso atento al rigor del conocimiento científico sienta la veleidad de emplear el método sincrético en sus investigaciones sobre la Hacienda" (58).

Además, en el caso concreto que nos ocupa, resulta dudoso que pueda establecerse una relación precisa entre la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales -que es la finalidad de la política económica regional- y el principio de solidaridad (59). En este sentido, el Informe Kilbrandon señalaba como la solidaridad y la corrección de los desequilibrios regionales no deben confundirse en un mismo plano, ya que dicha corrección puede y debe ser un objetivo de la política económica general del Estado. Así, podrán utilizarse mecanismos financieros para una política de equiparación o nivelación, pero que ésta se haga en aras de la solidaridad interterritorial dependerá, fun

damentalmente, de como se efectúa la corrección de los desequilibrios (60).

En la misma línea señala Palao que la evidente necesidad de adoptar medidas (principalmente consistentes en transferencias del Estado) que corrijan estos desequilibrios "tiene un fundamento de naturaleza ética, que se articula jurídicamente en el principio de solidaridad entre las regiones". En comparación con este fundamento ético de las medidas compensatorias de los desequilibrios interterritoriales, "tienen mucha menos relevancia... los argumentos de naturaleza económica que se aducen a veces en su justificación" (61). El economista inglés Douglas Dosser (62), comparando el problema de la armonización fiscal internacional con el de los ajustes fiscales en un Estado federal, pone de manifiesto claramente la mayor importancia de los temas políticos y éticos en el segundo, incluso cuando es abordado por economistas, frente al mayor peso de los temas económicos en el primero. Lo mismo ocurre en el resto de los problemas que plantea el principio de solidaridad, cuyo análisis jurídico debe tener más en cuenta los postulados de justicia y el fundamento político de dicho principio, que los argumentos de índole económica. En una línea similar se sitúa el profesor García Añoveros cuando afirma que la solidaridad no es sólo un principio moral, sino un principio político con operatividad jurídica que se desarrolla a través de la ley (63).

Siguiendo estas observaciones, se puede afirmar que la solidaridad no responde a una exigencia lógica desde el punto de vista económico, sino a un imperativo ético-jurídico (64). Lo que debe determinarse, desde la perspectiva del Derecho Financiero, es sí la solidaridad, así entendida, constituye la expresión de un criterio material autónomo de justicia financiera o puede subsumirse en otro u otros principios constitucionales.

A juicio de M.T.Soler Roch (65), si se entiende la solidaridad como principio que ordena la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, ésta viene necesariamente referida

a un criterio de reparto desigual, que favorece a unos territorios respecto de otros y que permite así cumplir el objetivo de nivelación que la Constitución le asigna. Es precisamente esa función niveladora, de corrección de las desigualdades -sobre todo en las necesidades públicas básicas- lo que da contenido al principio de justicia material del gasto, como ha entendido un autorizado sector de la doctrina; así Rodríguez Bereijo, que propugna la corrección de las desigualdades a través de la actividad financiera de gasto, o Bayona de Perogordo, para quien una de las exigencias de aquel principio es la ausencia de discriminaciones tanto en sentido absoluto como relativo (66). Pero si bien en alguna de sus manifestaciones concretas, como es el caso del Fondo de Compensación Interterritorial, la solidaridad se activa a través del principio de asignación equitativa de los recursos públicos, sin embargo existen otros supuestos en que el principio de solidaridad no puede reconducirse a la justicia en el gasto, exigida por el artículo 31.2 de la Constitución.

Otro sector de la doctrina (MARTIN QUERALT, PALAO, CAZORLA, PEREZ MORENO) ha destacado la función de la solidaridad como proyección específica del principio de igualdad (67). En este sentido la solidaridad excluye la existencia de intolerables diferencias económicas y fiscales interregionales y supone una exigencia de coordinación y armonización. Ciertamente la igualdad forma parte del significado de la solidaridad, pero no abarca por completo la pluralidad de manifestaciones de ésta. Por otra parte, la Constitución parece reservar la expresión "principio de igualdad" al ámbito de las relaciones interpersonales -así ocurre en los artículos 14 ("Los españoles son iguales ante la ley...") y 139.1 ("todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado")- mientras que la solidaridad interesa al Derecho financiero sobre todo desde la perspectiva de la organización territorial de la Hacienda Pública, es decir, de las relaciones interterritoriales. Aunque también la Constitución se refiere a la "solidaridad entre todos

los españoles" (art. 156.1), sin embargo, el predominio de los aspectos interterritoriales nos lleva, aún aceptando las íntimas conexiones entre solidaridad e igualdad, a mantener separados ambos principios, lo cual resulta inevitable si se tiene en cuenta que una de las formas de conseguir la igualdad es el tratamiento uniforme de los iguales, mientras que la solidaridad presupone la autonomía, y por tanto la diversidad de tratamiento.

En conclusión, entendemos que a pesar del carácter impreciso que, como concepto jurídico indeterminado (CASADO), revista la noción de solidaridad, su contenido no puede reconducirse a ningún otro principio constitucional. Ello supone, como afirma Martín Queralt "la incorporación al ámbito de los principios materiales de justicia financiera de un nuevo principio -el de solidaridad- susceptible de manifestarse en múltiples direcciones. Con la peculiaridad de que, mientras que en el ámbito tributario el principio de capacidad económica, por ejemplo, tiene una proyección fundamentalmente individual, singular, esto es, referible a cada uno de los tributos que integran un determinado sistema, el principio de solidaridad, por el contrario, es susceptible de adoptar un contenido más genérico", (68). Precisamente el examen del contenido de dicho principio constituye el núcleo esencial de este trabajo.

La aceptación del principio de solidaridad como un principio material de justicia, autónomo, aunque profundamente relacionado con otros principios constitucionales, exige hacer, dentro de estas consideraciones metodológicas, una breve referencia a lo que ello supone en orden a la concepción misma del Estado de Derecho, en general, y en orden a la unidad del ordenamiento jurídico financiero, en particular.

b) Concepción sustancialista del Derecho; principios
constitucionales y Estado material de Derecho

La cuestión metodológica no se plantea hoy en el Derecho financiero en la necesidad de establecer los criterios diferenciales con la Ciencia de la Hacienda - labor, como hemos visto, ya realizada por virtud de una doctrina enormemente rica y fructífera (69)-, sino que se trata de profundizar en las peculiaridades que el método jurídico pueda presentar en nuestra materia.

Para ello hay que partir de la metodología jurídica del Derecho público, como pone de relieve J. Martín Queralt (70). Un somero análisis de nuestra Constitución, desde éste punto de vista, pone de relieve que el principio de legalidad, tan enfáticamente garantizado por el artículo 9.3, es una fórmula con la que el constituyente ha querido aludir al Estado de Derecho, formulado con ese nombre en el artículo 1.1 -como "Estado social y democrático de Derecho"-, y que según el Preámbulo "asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular". El Estado de Derecho será, pues "el imperio de la ley", "la convivencia dentro de las leyes", pero no de cualesquiera leyes o normas, sino precisamente de las que se produzcan dentro de la Constitución, por "la voluntad popular" y con garantía plena del orden de valores que la Constitución consagra. El Tribunal Constitucional lo ha subrayado reiteradamente desde sus primeras sentencias (31 de marzo y 8 de junio de 1981; 5 de mayo y 22 de noviembre de 1982; 17 de mayo y 3 de julio de 1983; etc.), todas las cuales hablan en forma explícita de la Constitución como un "sistema de valores", y de valores normativos y no meramente retóricos u ornamentales (71).

No se trata aquí, naturalmente, de formular una crítica de la concepción positivista, crítica que, por lo demás, está ya hecha en todos los sistemas jurídicos y en la generalidad de las doctrinas hoy dominantes (72), sino, partiendo de una con-

cepción sustancialista del Derecho público, de argumentar en base al texto constitucional para poner de relieve la trascendencia metodológica de los principios materiales en él mencionados; principios que son "expresión desde luego de una justicia material, pero especificada técnicamente en función de los problemas jurídicos concretos y susceptibles, por consiguiente, de una seguridad de manejo y de funcionamiento que se volatizaría si el tradicional lugar de la ley pretendiese ser sustituido por una abstracta e indeterminada vocación de la justicia, o de la conciencia moral o de la discreción del juez" (73). Las causas de la apelación a los principios generales en el Derecho público -la imposibilidad de aplicar el método exegético como consecuencia de la difícil codificación de las normas reguladoras de la actividad administrativa, por un lado, y la necesidad de superar los tradicionales mecanismos de control de las potestades administrativas basados en la legalidad formal, por otro (74)- encuentran en el marco del Derecho financiero una legitimidad aún mayor, si cabe, como pone de relieve J. Martín Queralt (75).

En orden a esta potenciación de los principios generales, la Constitución desempeña un papel esencial dado que el Estado de Derecho se configura en ella no como un simple mecanismo formal resuelto en la mera legalidad, sino como una inequívoca proclamación de valores supraleales -entre ellos la solidaridad- y de su valor vinculante directo. Así el artículo 1 califica el Estado como "Estado social y democrático de Derecho", que propugna una serie de "valores superiores del ordenamiento jurídico", lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un "Estado de justicia igual" (MAUNZ-DURIG), o de un "Estado material de Derecho" (GARCIA DE ENTERRIA) (76). Aunque estas construcciones han sido elaboradas fundamentalmente pensando en los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, no cabe duda que son plenamente aplicables al ámbito de la organización territorial del Estado, y en este sentido hay que poner de relieve la es

pecial superrigidez no sólo de los derechos fundamentales, sino también de los principios recogidos en el título preliminar, ya que su revisión se equipara a una revisión total de la Constitución (art. 168.1), de forma tal que dichos derechos y principios como el de solidaridad recogido en el artículo 2, se erigen en jerarquicamente superiores sobre el resto del contenido de la Constitución.

c)La unidad esencial del fenómeno jurídico-financiero.

Ciñéndonos al ámbito jurídico financiero, el principio de solidaridad reviste una especial importancia en cuanto punto de conexión entre Haciendas de distintos niveles territoriales configurandose, de este modo, como un mecanismo representativo de la llamada Hacienda de coordinación (77).

Pero la unidad esencial del fenómeno jurídico-financiero que el principio de solidaridad expresa, se proyecta además, en el ámbito de cada Hacienda territorial, en la conexión entre ingresos y gastos. Dicha conexión aparecía formalmente consagrada, hasta lo que muy gráficamente denomina Otto Mayer "bifurcación del principio de legalidad financiera", en la común eficacia que, en orden a ingresos y gastos, derivaba de la Ley de Presupuestos. Cuando dicha comunidad de efectos jurídicos desaparece, quiebra también uno de los pilares sobre los que dialecticamente reposaba la demostración del carácter unitario de ingresos y gastos (78), pero la unidad del fenómeno jurídico financiero puede todavía sostenerse en base no ya a principios formales, como el de legalidad, sino en base a criterios materiales.

En este sentido se ha pronunciado la doctrina jurídico-financiera, tanto extranjera (sobre todo Nicola D'Amati), como española (SAINZ DE BUJANDA, VICENTE-ARCHE, RODRIGUEZ BEREIJO, MAR-

TIN QUERALT) (79), que acude a los principios materiales de justicia que la Constitución tipifica en los dos primeros apartados del artículo 31 tanto respecto al ingreso como al gasto (80). La unidad del fenómeno financiero deriva, pues, de su común sujeción a unos principios materiales, como el de justicia, que "si bien es cierto que son específicos en cada campo, como específica es la materia que informan, no lo es menos que presentan un incuestionable carácter unitario" (81). El mismo papel en orden a la afirmación de la íntima conexión entre ingreso y gasto juega el principio de solidaridad, a nivel de concepción material, en la medida en que dicho principio se proyecta sobre ambas vertientes de la actividad financiera. En este sentido, la doctrina alemana destaca que la "Finanzausgleich" (compensación financiera) no trata exclusivamente de la distribución de los ingresos públicos entre las diversas Haciendas territoriales (GERLOFF) (82), aunque a veces ha sido definida de este modo (JESSEN) (83). Tal definición no es correcta porque la idoneidad o no de una determinada distribución de recursos entre las Haciendas territoriales depende de la distribución previa de competencias, y por ende de la estructura del gasto. Un fin concreto como el de prestar ayuda financiera a determinado nivel de Hacienda puede lograrse tanto reduciendo sus competencias, con la correlativa disminución del volumen de gastos, como asignándole nuevas fuentes de ingresos. En otras palabras, "la compensación financiera, como el Presupuesto público en general, tiene dos aspectos -uno de ingresos y otro de gastos- que no pueden considerarse aisladamente" (84)

d) Plan de exposición

En los cinco capítulos que integran este trabajo nos referiremos al significado del principio de solidaridad en cuanto supone la conjugación de los principios de autonomía y unidad (capítulo I), así como a su formulación en el Derecho comparado y en el ordenamiento español (Capítulo II), dedicando una especial atención a los distintos mecanismos a través de los cuales se realiza efectivamente la solidaridad en el ámbito financiero (Capítulos III y IV), y haciendo una consideración final sobre los órganos del Estado encargados de aplicar dicho principio o de controlar su aplicación (Capítulo V)

Nos limitaremos fundamentalmente a las Comunidades Autónomas en régimen general, dejando en segundo plano tanto las Comunidades en régimen de concierto o convenio, a las que sin embargo haremos alguna referencia, como las Corporaciones locales.

Como apendice se incluyen los preceptos concretos de la Constitución y los Estatutos de Autonomía que aluden al principio de solidaridad, la jurisprudencia constitucional manejada, y una selección de bibliografía que, sin ánimo exhaustivo, pretende ofrecer una panorámica de las numerosas monografías, artículos y comentarios existentes sobre la organización territorial de la Hacienda; dicha bibliografía ha de completarse con las referencias a pie de página, en las que se recogen los trabajos en que se ha apoyado de modo directo la redacción de este estudio.

CAPITULO I

PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ORGANIZACION
TERRITORIAL DE LA HACIENDA PUBLICA

SUMARIO:

- 1.- Principios constitucionales de ordenación de las Comunidades Autónomas
 - a) El principio dispositivo en cuanto al acceso a la autonomía: contenido y aplicación; la forma de Estado en la Constitución de 1978
 - b) El principio de autonomía: a') significado, características y garantías; b') distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas c') ámbito territorial de la autonomía
 - c) El principio de unidad y el criterio del interés general; no uniformidad; tendencia a la centralización
- 2.- Proyección financiera de la autonomía política
 - a) Autonomía financiera: concepto y características
 - b) Autonomía de gasto: a') evolución; b') centralización del gasto y técnicas de financiación conjunta
 - c) Autonomía en los ingresos: a') significado y alcance; referencia al principio de suficiencia; b') sistemas de distribución de ingresos; c') tendencia del Derecho comparado; d') sistema español.
- 3.- Proyección financiera del principio de unidad.
 - a) La atribución al Estado de las competencias fundamentales en materia financiera
 - b) Límites de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas; la posibilidad constitucional de fijar dichos límites mediante Ley Estatal.
- 4.- La superación dialéctica de los conceptos de autonomía y unidad: el principio de solidaridad en su proyección financiera.
 - a) Compatibilidad de las nociones de autonomía y unidad
 - b) Articulación de ambas nociones en el principio de solidaridad; la solidaridad como principio básico de la Hacienda de coordinación; pluralidad de manifestaciones orgánicas y funcionales (remisión).
 - c) Breve referencia al régimen de concierto o convenio a') peculiaridades del régimen de concierto o convenio respecto del régimen financiero general; b') compatibilidad del régimen de concierto o convenio con el principio de solidaridad.

1.- Principios constitucionales de ordenación de las Comunidades Autónomas

Entre las numerosas críticas que el título VIII de la Constitución suscitó entre los primeros comentaristas, destacan las que ponían de manifiesto la indeterminación de la forma de Estado, y de aspectos de tan notable importancia como la generalización o no del sistema de autonomías, por lo que no existía un diseño completo de la nueva estructura territorial, y por tanto tampoco de la Hacienda.

Estas cuestiones se han ido aclarando, en parte, a medida que se ha ido desarrollando el proceso autonómico. Lo que si aparecía claro desde el principio en la nueva ordenación constitucional es que el fundamento básico del sistema radica en dos principios que el artículo 2 de la Constitución consagra al mismo tiempo: la unidad de la nación española y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. La articulación práctica de estos dos principios exige una particular distribución del poder público y un sistema de frenos y equilibrios que este precepto no ilustra directamente, por lo que es necesario acudir a una interpretación sistemática del texto constitucional para determinar el contenido de ambos principios y su proyección en materia financiera.

En cuanto al principio de solidaridad, cuya relevancia desde distintos puntos de vista hemos puesto de relieve en páginas anteriores, el artículo 2 de la Constitución lo recoge como complemento de la autonomía, empleando una formula que en su tenor literal -" la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española... y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas"- no expresa suficientemente la relación en que dicho principio se encuentra con los antes mencionados.

- a) El principio dispositivo en cuanto al acceso a la autonomía: contenido y aplicación; la forma de Estado en la Constitución de 1978

Como ha puesto de relieve Muñoz Machado, la Constitución recoge un principio dispositivo en cuanto al acceso a la autonomía, con el siguiente alcance y consecuencias (85):

- La Constitución renuncia a designar directamente los territorios autónomos que han de integrar el Estado, sentando únicamente dos limitaciones al principio de libre disposición. La primera, aplicada luego en la práctica con ~~esc~~caso rigor, está en el artículo 143, que exige que las provincias que decidan acceder conjuntamente a la autonomía tengan "características históricas, culturales y económicas comunes". Y si la iniciativa autonómica se emprende por una provincia en solitario, que no tenga carácter insular, se le exige que tenga "entidad regional histórica". La segunda limitación viene dada por la posible aplicación de las previsiones del artículo 144 que, por motivos de interés nacional, permite que las Cortes complementen o sustituyan la iniciativa autonómica de algunos territorios para posibilitar su transformación en Comunidades Autónomas.

- Dentro de estos límites, el acceso a la autonomía queda al arbitrio de los territorios interesados, sin que la Constitución establezca, salvo la disposición transitoria séptima en cuanto al paso de la preautonomía a la autonomía, ningún plazo específico. De la flexibilidad constitucional podría resultar una prolongación en el tiempo del periodo constituyente, pues cuestión tan capital como la estructura del Estado y la redistribución territorial del poder no quedaría cerrada hasta tanto lo deseasen los territorios interesados, con lo que el aparato público tendría que funcionar con arreglo a técnicas heterogéneas unas propias de la autonomía política y otras de la centralización.

- Aún suponiendo que esos aplazamientos no fuesen excesivos, y se produjese rápidamente una generalización del sistema de autonomías, de las propias previsiones constitucionales resultaría una enorme diversidad. En primer lugar, las vías de acceso a la autonomía hacen que determinadas Comunidades hayan de esperar cinco años para llegar a la autonomía plena que otras Comunidades pueden disfrutar desde el primer momento. Además, la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman un conjunto de competencias pero no les supone ningún bloque o lista concretas, sino que se remite a las previsiones estatutarias. Es más, también la Constitución remite a los Estatutos cuestiones de tanta transcendencia como la de saber si las Comunidades Autónomas van a tener o no potestades legislativas, que sólo a las de primer grado o autonomía plena puede entenderse, ex artículo 152.1, que impone directamente, al exigirles que cuenten con una Asamblea legislativa.

Las anteriores son algunas de las consecuencias más elementales del contenido del principio dispositivo en materia de autonomías tal como ha quedado diseñado en la Constitución. La heterogeneidad de los poderes de cada Comunidad autónoma podría haberse convertido en un factor distorsionador, que impidiera el equilibrio y la coordinación entre los distintos niveles de Hacienda.

La Constitución no contiene en sí misma los resortes necesarios para evitar la diversidad que podría haber resultado del principio dispositivo, por lo que en su aplicación hubo que acudir, siguiendo los criterios del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, de 19 de mayo de 1981, a un acuerdo general de las principales fuerzas políticas (Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981), para corregir los posibles excesos y disfuncionalidades que resultarían de un uso inmoderado del principio dispositivo, y para homogeneizar el sistema, generalizando el mapa autonómico y uniformando las competencias asumidas. La Comisión de Expertos también propuso la complementación de los acuerdos políticos con la aprobación de una ley de ordenación del proceso autonómico, ulte-

riormente tramitada como ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, y finalmente, tras la S.T.C. de 5 de agosto de 1983 (86), aprobada como Ley ordinaria con un contenido muy cercenado y una transcendencia muy inferior a la que hubiese supuesto el proyecto inicial.

A la vista de estas consideraciones cabe preguntarse cuál es la forma de Estado establecida, y qué transcendencia deriva de ello en cuanto a la organización financiera.

Respecto a la primera de estas cuestiones un sector de la doctrina ha intentado la construcción de un tipo intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario; así lo hace, por ejemplo, Ignacio de Otto, apoyándose en una interpretación muy discutible de la clausula residual de competencias del artículo 149.3, en ba se a la cual esboza una teoría del "Estado regional" (87), aunque más bien debería hablarse, dada la imprecisión constitucional del modelo autonómico, de Estado "regionalizable" (88).

Sin embargo, aunque todavía resulta posible establecer ciertas diferencias entre Estado unitario y Estado federal, en la evolución más reciente se ha producido una aproximación tan acentuada entre el sistema federal y el sistema regional que hace muy difícil, por no decir imposible, construir esa categoría de Estado regional como algo diferente del Estado federal. Incluso en los Estados unitarios se observa una tendencia a la descentralización que se manifiesta no sólo en la forma clásica de transferencia de competencias del poder central a los entes territoriales, sino tambien en una forma cuasi-federal, haciendo participar a dichos entes en el ejercicio de las competencias estatales y en la toma de decisiones.

Los ejemplos federales y regionales son hoy tan variados que resulta difícil determinar el alcance jurídico de estas formas de Estado. Existe unanimidad en cuanto a que el Estado total es un Estado auténtico soberano en su territorio, a diferencia de la Con

federación de Estados que es únicamente una asociación de Derecho internacional. Pero resulta discutible si los llamados Estados Miembros, -las nacionalidades o regiones-, disfrutan o no de soberanía. En el caso español parece claro, a la vista del artículo 1.2 entre otros, que el concepto de autonomía no puede construirse en base a la idea de soberanía (89), siendo el propio Estado y la Constitución el único fundamento de la existencia de poderes autonómicos en su seno (artículo 147.1); por otra parte, la vinculación de las nociones de soberanía y Estado, y consecuentemente la utilización de este criterio para explicar la posición de los miembros de las Federaciones, es algo cada vez más infrecuente en la doctrina.

Los autores anglosajones, por su parte, tienden a considerar Estados federales exclusivamente a los formados por una "unión voluntaria de cierto número de Estados originariamente independientes" (90), con lo que quedarían excluidos aquellos casos, como el español, en los que la organización regional se ha producido por la disgregación de un Estado anteriormente unitario.

Pero la construcción más penetrante de las posibilidades de organización de las comunidades políticas acude a criterios distintos de la idea de soberanía, o del origen (unión de Estados antes independientes o disgregación de un Estado único) del Estado Federal. En este sentido es de capital importancia la construcción de Kelsen (91), según el cual no existe una diferencia de naturaleza entre la posición de los Estados-miembros de un Estado federal y otras colectividades territoriales que forman parte del Estado, ya que en ambos casos se trata del mismo fenómeno descentralizador. La diferencia es únicamente de grado, según la mayor o menor intensidad de la descentralización (92). El federalismo sería entonces un nivel de descentralización que puede explicarse, como otros sistemas menos ambiciosos, a partir de la Constitución -única- del Estado. Aplicando estas ideas resulta que no existe jurídicamente una diferencia de naturaleza entre el Estado federal

y el denominado Estado regional, aunque puedan existir diferencias políticas, o históricas, tales como la forma en que se ha llegado a esa forma de organización territorial. Pero, en ambos casos, existe una dualidad de ordenamientos que se fundamenta exclusivamente en la Constitución del Estado, como ocurre con otras formas de descentralización menos intensas.

La trascendencia financiera de estas ideas ha sido puesta de relieve por Jean Anastopoulos, quien llega a unas conclusiones similares. Parte este autor del examen de las posibles peculiaridades jurídico-financieras del Estado federal en relación a la simple descentralización. Los teóricos del federalismo, que distinguen radicalmente esta forma de organización territorial y la simple descentralización, afirmando una diferencia de naturaleza entre ambas, suelen acudir, especialmente en el plano financiero, a estas tres notas características: en el federalismo existiría una distribución de los gastos entre la Federación y los Estados miembros, correlativa a la distribución de competencias, de forma que cada nivel tiene la responsabilidad de cubrir el coste que su pone el ejercicio de sus funciones; en segundo lugar, existe también una distribución constitucional del poder tributario entre el Estado y las colectividades territoriales que lo integran; y, por último, en el federalismo no existe una tutela financiera del poder central sobre las colectividades descentralizadas.

Tras un minucioso análisis de Derecho Comparado, Anastopoulos demuestra que este modelo originario de organización de la Hacienda de los Estados federales, ha sido sustituido por diversos mecanismos y formas que son perfectamente explicables desde la idea de descentralización (93). Ahora bien, ello no debe llevar a la conclusión de que no existen diferencias, desde el punto de vista financiero, entre el federalismo y la mera descentralización; lo que ocurre es que esas diferencias no son de naturaleza, sino de grado, pero igualmente significativas. Aparte de que las colec tividades federadas conservan en general poderes mayores que las

colectividades descentralizadas, normalmente el Estado federal realiza directamente, como media y excepto en tiempo de guerra, el 50% del gasto público, y cuenta con el 60% de los ingresos públicos, mientras que en los Estados unitarios descentralizados el poder central realiza alrededor del 75% del gasto público y disfruta del 80% de los ingresos.

En el caso español se puede llegar a una conclusión idéntica. En efecto, no cabe afirmar esas pretendidas particularidades del federalismo antes aludidas, puesto que no existe una neta distribución de competencias y de gastos, sino que predomina la técnica de las competencias compartidas (94); en cuanto a los ingresos de las Comunidades Autónomas, derivan fundamentalmente de la participación en los ingresos del Estado y de la cesión de tributos estatales, e incluso en el caso de tributos propios, el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, puede gravar los mismos hechos impositivos que las Comunidades Autónomas; y por último, no es contrario a la autonomía el control por el poder central, siempre que se trate de un control de legalidad y no de oportunidad (95).

Ahora bien, si acudimos a las previsiones sobre la distribución del gasto en el Estado de las autonomías, nos encontramos con que "desde la situación de una Hacienda centralizada que canalizaba el 80% del gasto público total frente a un 20% de las Haciendas locales, al final del proceso autonómico la Hacienda del Estado llevará a cabo solamente algo más del 50% del gasto total, distribuyéndose el otro 50% por partes aproximadamente iguales entre las Comunidades Autónomas y las Haciendas locales" (96)

En conclusión, puede afirmarse que en la actualidad, y sobre todo desde el punto de vista financiero, no existe una naturaleza peculiar del Estado federal, sino que sólo existe una diferencia de grado, siendo evidente la utilización de técnicas federales para la organización de las autonomías de antiguos Estados unitarios, como el nuestro; en el caso español, además, el volumen de

gasto que corresponde, respectivamente, al Estado central y a las colectividades territoriales, se sitúa en unos niveles análogos a los de los Estados federales, de forma que nuestro sistema puede considerarse sustancialmente idéntico, al menos desde el punto de vista de la Hacienda, al de estos últimos.

b) El principio de autonomía

a') Significado, características y garantías

El término "autonomía" dista mucho de tener un significado unívoco, ya que no es lo mismo la autonomía municipal, que la idea de autogobierno, que según los artículos 1 y 73 de la Carta de las Naciones Unidas lleva consigo el derecho a la autodeterminación; ni la autonomía universitaria (art. 27.10 CE) que la autonomía de las entidades territoriales (art. 137. CE). Quizás la definición doctrinal más extendida es la que considera la autonomía como la libertad de determinación consentida a un sujeto, concretada en el "poder darse reglas relativas a su propia acción" (MORTATI), o como la posibilidad de dotarse de un "ordenamiento jurídico", entendido este término en sentido institucionalista sin limitarlo únicamente a las normas (S. ROMANO) (97). En este último caso, la autonomía se predicaría de los ordenamientos secundarios, explicables sólo en el seno de un ordenamiento soberano u originario. En este sentido, el artículo 137 de la Constitución recoge la autonomía de las nacionalidades y regiones en el contexto del ordenamiento estatal, como se deduce claramente de la expresión inicial del mencionado precepto: "El Estado se organiza... en las Comunidades Autónomas que se constituyan". El término "Estado no hace aquí referencia al Estado como persona u organización, sino al Estado como comunidad u ordenamiento (98).

De lo anterior se deducen una serie de características, ne-

gativas y positivas, del concepto de autonomía, cuando ésta se predica de las Comunidades Autónomas. Dichas características, tal como se desprende de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia de 2 de febrero de 1981 -que, aunque versa sobre la autonomía local, contiene unos pronunciamientos más generales sobre la autonomía, que deben ser destacados-, son los siguientes:

- La autonomía no es soberanía, sino que se explica en el contexto de la unidad. El ordenamiento autonómico es una derivación del ordenamiento soberano u originario, lo que explica que el "Estado quede colocado en una posición de superioridad".

- El artículo 137 de la Constitución limita el ámbito de la autonomía a la "gestión de sus respectivos intereses", lo que supone, por un lado, un límite a las competencias de las Comunidades Autónomas -pues quedan reservadas al Estado las cuestiones en que el interés general quede afectado- pero también implica, por otra parte, la necesidad de que dichas Comunidades estén dotadas "de potestades, sin las que ninguna acción autónoma es posible".

- La autonomía de las Comunidades Autónomas es "cualitativamente superior a la administrativa", ya que existen "potestades legislativas y gubernamentales" que la configuran como "autonomía de naturaleza política" (99). Los conflictos, especialmente, los conflictos de normas, han de resolverse "en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades autónomas y cuales corresponden a las Cortes Generales del Estado" (S.T.C. de 13 de febrero de 1981). El principio de competencia se erige así en el criterio básico para determinar el contenido de los ordenamientos autónomos en el seno del ordenamiento originario del Estado.

En cuanto a las garantías de la autonomía de las Comunidades Autónomas, resulta decisiva la Sentencia de 28 de julio de

1981, en la que se afirma que, a diferencia de lo que acontece con las autonomías locales, la regulación de las Comunidades Autónomas no está remitida al legislador ordinario, sino regulada en lo substancial por la propia Constitución, por lo que puede decirse que la Constitución, para garantizar la posición jurídica de las Comunidades Autónomas, emplea la misma técnica que usa en relación con las grandes instituciones del Estado: su regulación directa y no la remisión a la disponibilidad del legislador ordinario a quien se condiciona con la técnica de la garantía institucional.

Esta configuración de la autonomía como "autonomía constitucional" implica según S. Muñoz Machado las siguientes garantías sobre el establecimiento y continuidad de las Comunidades Autónomas (100):

- La constitución en Comunidad Autónoma, con las excepciones del artículo 144, depende de la iniciativa local (artículos 143, 151 y disp. trans. 1ª), así como las competencias que se asumen (arts. 146 y 151.2), de forma que el contenido de la autonomía se fija en el Estatuto y no en leyes dictadas por exclusiva iniciativa de las Cortes.

- El Estatuto, una vez aprobado, queda investido, por disposición constitucional (arts. 147.3 y 152.2) de una especial rigidez frente a las posibles modificaciones ulteriores. La reforma del Estatuto queda así al margen de la disponibilidad del legislativo estatal, salvo, claro es, utilizando la vía de la reforma constitucional, ya que, en definitiva, es el Parlamento estatal el titular de la llamada "competencia de la competencia"

- Las Comunidades Autónomas se sitúan en una posición de separación, que apoya el principio de competencia, para el ejercicio de sus atribuciones, en régimen de exclusividad o en concurrencia con el Estado, pero sin que sean admisibles interferencias una vez delimitadas aquellas, salvo por vía de excepción (arts. 150.3 y 155).

- El funcionamiento de las instituciones autonómicas está sometido a controles predeterminados constitucionalmente (art. 153), ejercitados, en relación con las competencias estatutarias, por los mismos órganos -Tribunal Constitucional, Jurisdicción con tencioso-administrativa y Tribunal de Cuentas- responsables de verificar la conformidad con la Constitución y las leyes de las decisiones que adoptan las propias instituciones estatales.

b') Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En aplicación del principio dispositivo, son los Estatutos de autonomía las normas llamadas a fijar "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución" (art. 147.2.d). El criterio básico para fijar la distribución de competencias es la asignación a cada instancia de lo que concierne a sus respectivos intereses; los artículos 148 y 149 contienen luego una aplicación concreta de este criterio (101), sin perjuicio de la ampliación postestatutaria de las competencias autonómicas al amparo de las técnicas previstas en los números 1 y 2 del artículo 150.

Interesa aquí, sobre todo, poner de relieve el papel de la doble cláusula residual, contenida en el artículo 149.3 de la Cons titución. Según este precepto, las materias que no son de la exclusiva competencia estatal pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Ello quiere decir que no se opera una presunción de competencia en favor de las Comunidades Autónomas, como ocurre con los Länder alemanes (art. 70 Grundgesetz) (102), sino que la competencia tiene que ser expresa y asumida a través del Estatuto. Respecto a las restantes materias será competente el Estado.

De ahí la fundamental importancia del Estatuto, aunque, co mo ha declarado el Tribunal Constitucional, la reserva que la Cons

titución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta y las leyes estatales pueden cumplir, en unas ocasiones, una función atributiva de competencias -leyes orgánicas de transferencia o delegación-; en otras una función armonizadora; y, en otras, una función delimitadora de su contenido. Tal sucede cuando la Constitución o los Estatutos remiten a una ley del Estado para precisar el alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas (103). Aparte de que "el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma" (104)

c') Ambito territorial de la autonomía.

Sí desde un punto de vista material la autonomía se circunscribe a las competencias estatutariamente asumidas, desde la perspectiva espacial el territorio constituye un límite de validez de las resoluciones de las Comunidades Autónomas (105).

El territorio de las Comunidades Autónomas viene delimitado en los propios Estatutos de Autonomía, por referencia a provincias que forman dicho territorio; a los municipios que integran las Comunidades uniprovinciales; y en el caso catalán, a las Comarcas. El territorio, a efectos de ámbito de aplicación del ordenamiento autonómico, comprende el subsuelo y las porciones marítimas correspondientes, sin perjuicio de la titularidad estatal sobre dichas zonas en los casos en que así está establecido (art. 132.2), ya que la titularidad estatal de determinados bienes no excluye que estén enclavados en el territorio de las Comunidades Autónomas, es decir, que sean territorio a efectos del ejercicio de sus competencias.

Los Estatutos de autonomía han dejado abierta la posibilidad de que, en algunos casos, las decisiones regionales tengan eficacia fuera del territorio de la Comunidad de que se trate, y en este sentido el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 16 de noviembre de 1981, ha afirmado que la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, ya que ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación.

- c) El principio de unidad y el criterio del interés general; no uniformidad; tendencia a la centralización

Según Muñoz Machado, el principio de unidad se proyecta en tres órdenes de cuestiones: primero, la unidad es un punto de partida necesario para la existencia de autonomía; segundo, es también un límite para la configuración y actuación de las Comunidades autónomas; tercero, la unidad es, finalmente, la fundamentación última de los poderes y atribuciones que el Estado ostenta, y en este sentido existe una correlación entre los poderes estatales y el interés general, ya que esta noción, como hemos visto, es el criterio fundamental para la atribución de competencias (106). Ello no implica, de modo mecánico y automático, la competencia del Estado para todo lo que supone el interés regional, ya que, por un lado, el interés general no requiere siempre que todos los poderes sobre una determinada materia sean atribuidos al Estado, sino que pueden ser encomendados a las Comunidades, y por otra parte, "para el intérprete de la ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando

la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador, y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la "naturaleza de las cosas" mediante la cual "la decisión política se traslada del legislador al juez" (S.T.C: de 16 de Noviembre de 1981).

Desde un punto de vista negativo, también ha quedado claro en la jurisprudencia constitucional que la unidad no es uniformidad, pues como se afirma en la Sentencia de 16 de Noviembre de 1981, no aparece constitucionalmente exigida en modo alguno "una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento", si bien "es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado".

La medida exacta de los poderes acumulados en los órganos centrales varía, como es natural, de unos países a otros, pero existe en todos los casos un fondo común que asegura la dirección unitaria de las grandes cuestiones, especialmente en materia financiera (107). Si en su época, Tocqueville creía que el grado de centralización de las funciones públicas ~~descendería~~ en el curso del tiempo y que por consiguiente el volumen de gastos de la Unión descendería, al menos en términos relativos (108), la realidad se ha encargado de demostrar la tendencia contraria, precisamente a la unificación ("Unitarisierung") como ha denominado Hesse al fenómeno (109).

2.- Proyección financiera de la autonomía política

Los aspectos financieros de la autonomía política se conciben usualmente como una comprobación ("test de verité du federalisme") de la efectiva existencia de la misma (110), de tal suerte que puede decirse que la especificidad del Estado federal o regional frente al Estado unitario descentralizado radica en la existencia de territorios autónomos cuya posición queda asegurada por la Constitución, la cual les garantiza recursos propios o al menos recursos suficientes (111). En relación con el gasto, como ya hemos mencionado, el volumen de gasto que se analiza a través de cada nivel de Hacienda es el mejor indicativo de la autonomía, ya que entre el Estado unitario descentralizado y el Estado federal o regional no hay una diferencia de naturaleza sino de grado.

a) Autonomía financiera: concepto y características

La necesidad de autonomía financiera para que exista verdadera autonomía política es un lugar común en la doctrina, pero las divergencias surgen a la hora de definir que debe entenderse por autonomía financiera. Martin Queralt ha sistematizado las diversas posiciones doctrinales en tres grandes grupos: para unos, la autonomía exige autodeterminación de ingresos, ocupando un lugar relevante el poder tributario territorial, es decir que los territorios autónomos han de contar con potestades normativas plenas para establecer los recursos integrantes de su Hacienda; en segundo lugar se situarían quienes entiendan que es suficiente que dichos territorios tengan plena disponibilidad de los medios suficientes para cumplir sus funciones; y por último, estarían aquellas posturas que prácticamente constriñen la autonomía a la vertiente del gasto (112).

Ciñéndonos al texto constitucional, y prescindiendo, por tanto, de los conceptos doctrinales que son diferentes en cada autor, podemos entresacar las siguientes características de la autonomía financiera tal como aparece positivada en dicha norma:

- La finalidad de la autonomía financiera es "para el desarrollo y ejecución de sus competencias" (artículo 156.1). Con ello se destaca el papel instrumental de la Hacienda, configurándola como una actividad mediata al servicio de los fines sustantivos de las Comunidades Autónomas, a diferencia del Estado, cuya Hacienda se menciona en el art. 149.1,14ª) entre sus competencias exclusivas (113).

- La autonomía financiera queda desvinculada de toda idea de soberanía, a pesar de que la propia Constitución (art. 133.2) reconozca un poder tributario a las Comunidades Autónomas. Aunque en la doctrina tradicional todo poder reconocido por la Constitución se califica de "originario", sin embargo el precepto citado emplea el adjetivo "derivado" y lo enmarca en las leyes estatales, de forma que la Hacienda autonómica se concibe como un ordenamiento secundario en el seno del ordenamiento originario y soberano que es la Hacienda estatal, que queda configurada así como Hacienda de coordinación o de cooperación (114), tal como han puesto de relieve C. Palao Taboada y J. Martín Queralt, entre otros (115).

- En consecuencia, si bien la autonomía exige que las Haciendas territoriales cuenten con medios suficientes, no aparece recogida en la Constitución la exigencia de que dichos medios sean propios, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 2 de febrero de 1981 (116). A las actuales tendencias a la progresiva generalización de las competencias concurrentes o compartidas se corresponde, en el terreno de los recursos, una conjunción de fuentes propias y ajenas, con claro predominio de estas últimas, como instrumentos de financiación de los entes dotados de autonomía.

- La exigencia de suficiencia de los ingresos se explica como soporte de la autonomía de gasto. En este sentido se puede decir que la Constitución no recoge una autonomía meramente formal, sino que la configura sustantivamente en sus aspectos básicos, señalando los recursos de las Comunidades Autónomas (art. 157.1) y la finalidad de las funciones de gasto público que tienen atribuidas "para la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137), en la línea mantenida por la doctrina italiana que entiende la autonomía como capacidad del ente para perseguir su propio "indirizzo politico-amministrativo".

- La autonomía financiera se enmarca en los principios de coordinación y solidaridad (art. 156.1), factores que constituyen límites a la autonomía, o mejor, la forma de entender la autonomía en una Hacienda de coordinación. Por ello, las autonomías no se financian con base a su propia capacidad tributaria o de generación de ingresos, sino con base fundamentalmente en sus necesidades, tal y como viene siendo frecuente en los Estados con estructura federal o regional (117).

En resumen, el primer aspecto de la autonomía financiera es la autonomía de gasto, o sea, la libertad para ~~comprometer~~ libremente los fondos necesarios para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ello tiene una enorme importancia en los sistemas en que las fuentes de ingresos están centralizadas, pues del reparto efectivo de las competencias (y de las correspondientes necesidades de gasto) depende la distribución de los ingresos.

El segundo aspecto de la autonomía financiera es el relativo a los ingresos. La Constitución reconoce, de forma expresa en el caso español, la potestad de las Comunidades Autónomas para establecer recursos, pero, como en todos los Estados modernos, dicho poder se encuentra muy limitado, de forma que se han establecido formas de participación de las Comunidades en los ingresos estatales, acompañadas de la cesión de recursos tributarios del

Estado, y de mecanismo de redistribución territorial de ingresos, para atender a los territorios más necesitados. Por ello cabe afirmar que la autonomía financiera se proyecta, tanto en la Constitución como en los Estatutos, en la autonomía de gasto.

b) Autonomía de gasto

La libertad de decisión respecto al gasto público en las materias atribuidas a las Comunidades Autónomas, y, por consiguiente, la potestad de confeccionar y aprobar sus Presupuestos, forma parte del contenido mínimo de la autonomía. Ello se reconoce implícitamente en el artículo 153 d) de la Constitución, y se decía expresamente en el artículo 151 del Anteproyecto, según el cual "las Comunidades Autónomas elaborarán su presupuesto anual con equilibrio de ingresos y gastos, sin perjuicio de la posibilidad de la formación de presupuestos extraordinarios". La Comisión constitucional del Congreso suprimió, en su Dictamen, dicho precepto (118).

Este aspecto de la autonomía financiera -la autonomía de gasto- es consecuencia inmediata de la atribución de competencias a las entidades territoriales, y se configura como algo previo a los ingresos públicos, aunque existe un recíproco condicionamiento entre competencias asumidas (que se traducen en necesidades de gasto) e ingresos (119). Como afirma Eisenmann, el fenómeno presupuestario en los Estados federales no es más que la "traducción desde el punto de vista fiscal y financiero del reparto más general de materias entre el Bund y los Länder" (120).

La distribución de competencias entre los distintos niveles de Hacienda es un problema esencialmente político, que se resuelve por medio de la negociación y cuya solución en cada momento y lugar representa un equilibrio entre las tendencias centralistas y autonomistas, que queda plasmado en la Constitución. Los aspec

tos económicos del problema quedan en un segundo plano. Desde este punto de vista la doctrina ha destacado la distribución espacial de los beneficios derivados de los servicios públicos, postulando que cada ente público gestione los servicios cuya utilidad no rebasa sus límites geográficos. La dificultad radica naturalmente en clasificar los servicios públicos con arreglo a este criterio. El fruto de estas reflexiones, por tanto, puede ser una llamada de atención hacia una mayor racionalidad económica en la asignación de funciones públicas, pero no cabe duda que en el reparto de competencias y trazado de demarcaciones priman los aspectos históricos y políticos, que quedan reflejados en la normativa jurídica, y no los criterios económicos (121).

Una vez distribuidas las competencias, la Constitución y los Estatutos reconocen la autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de dichas competencias. Esa autonomía financiera se ha articulado fundamentalmente, como una autonomía de gasto, entendiendo por tal, la capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios cuya competencia hayan asumido, pues si faltase cualquiera de ambos requisitos no habría propiamente autonomía.

En efecto, si las Comunidades Autónomas no pudieran decidir acerca de la composición de los servicios prestados (o dicho de otra manera, acerca de la estructura del gasto) debiéndose plegar a lo determinado por la Hacienda estatal, estarían operando simplemente como agentes delegados en un esquema de descentralización del gasto. Si pudiesen decidir sobre la composición del gasto, pero no en cuanto a su nivel absoluto, pese a que su margen de libertad sería notablemente mayor que en el supuesto anterior, carecerían todavía de un importante atributo de la autonomía financiera, por lo que la Constitución prevé, para financiar ese posible mayor gasto, la existencia de fuentes de financiación autónoma, como los tributos propios y los recargos. Aunque hay que tener en cuenta que la autonomía es mucho más amplia en relación

con la estructura del gasto que con el nivel de gasto.

a') Evolución

En relación con este aspecto de la autonomía financiera también se ha producido una evolución significativa, desde un modelo clásico -representado por la Constitución norteamericana y por una tradición centenaria de federalismo dualista (Dual federalism)- en el que existe una neta separación de competencias y gastos, hasta las fórmulas actuales de competencias compartidas, y consiguientemente, de financiación conjunta de los servicios y de los proyectos de inversión. En efecto, la X enmienda de la Constitución de Estados Unidos dispone que "los poderes que no han sido delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos a los Estados, quedan reservados respectivamente a los Estados y al pueblo" (122). La afirmación de la competencia residencial de los Estados, pese al breve parentesis que sufre con la teoría de los poderes implícitos (Implied Powers) -que estableció el caso *Mc Culloch v. Maryland* (1815)- y a la aplicación de la denominada cláusula de comercio interestatal (Commerce Clause), ha inspirado durante un siglo (1836-1936) la concepción dualista del federalismo. En el caso alemán, pese a la existencia de una cláusula residual similar (art. 30 de la Grundgesetz), la doctrina de los poderes implícitos, derivados "von dem Natur der Sache" limita notoriamente los poderes de los Länder, impidiendo que exista, como en el federalismo dualista, un claro reparto de competencias.

Una vez establecido ese reparto constitucional de competencias, el federalismo clásico se basa en dos principios:

- Principio de conexidad ("Konnexitätsgrundsatz" en la doctrina alemana (123)), el cual exige una relación necesaria entre competencias y gastos, de forma que no hay poder de gasto sin funciones previas, ni cada nivel de Hacienda soporta más que la carga financiera que supone el ejercicio de sus competencias propias.

- Principio de responsabilidad financiera, que supone que cada nivel de Hacienda es responsable de la gestión de su presupuesto y de la cobertura de los gastos autorizados en el mismo (la "Deckungsverantwortung" de la doctrina alemana, que Maswell expresa con el siguiente aforismo: " al que gasta corresponde el poder de ingreso") (124).

En los sistemas federales actuales la interconexión de las competencias y el predominio de las "res mixta" trae consigo un notable aumento del gasto público centralizado, y sobre todo un desarrollo de las técnicas de financiación conjunta, por lo que ambós principios quedan claramente superados.

La superación del federalismo dualista clásico se manifiesta, en primer lugar, en el reconocimiento de una competencia federal general. Así, en Estados Unidos, el Tribunal Supremo elabora una doctrina tendente a incrementar los poderes de la Unión. Ya en la primera época del constitucionalismo americano, que coincide con la presidencia del Juez Marshall, el célebre caso *Mac Culloch v. Maryland* consagra la doctrina de los poderes implícitos, según la cual la federación puede tomar todas las decisiones que sean necesarias y que sin estarle prohibidas sean conformes al espíritu y a la letra de la Constitución -lo que se denomina "Necessary and proper clause"- . Por otro lado, una interpretación extensiva de la "Inter-State Commerce Clause", permite a la federación regular las relaciones comerciales, económicas y laborales. Pero es sobre todo a partir de 1936 cuando, tras un siglo de jurisprudencia favorable a los derechos soberanos de los Estados, se atribuye definitivamente a la federación las competencias más importantes. Esta revolución constitucional (125) parte del caso *Hoke v. United States* (1913), en el que se afirma que "nuestra forma dualista de gobierno tiene sus complicaciones; los Estados y la Nación tienen esferas diferentes de competencia...; pero debemos tener el espíritu de que somos un pueblo y de que los poderes reservados a los Estados y los atribuidos a la Nación están destinados a ser ejercidos, de forma independiente o coordinada, con el

fin de promover el bienestar general, material y moral". En el caso U.S. Darby se afirma que la X enmienda tiene "valor declarativo" y por tanto no supone un límite absoluto a las competencias federales. En esta línea el caso NRLB c Jones and Laughlin Steel Corp.(1937) da el paso definitivo, suprimiendo esa concepción dualista de la autonomía que frenaba las posibles injerencias centrales. Recurriendo a la cláusula del bienestar general (Welfare State Clause), que claramente consagra el caso U.S.v. Butler (1936), la federación puede tomar todas las medidas necesarias, sobre todo financieras, aunque no exista norma constitucional expresa. El caso Mulford v. Smith (1939) declara que esta doctrina es aplicable incluso cuando exista un interés local indiscutible.

Sí los Estados Unidos han debido adaptar su Constitución para adecuarla al siglo XX, otros federalismos han situado al poder central en la misma posición de preeminencia desde el primer momento (la ley fundamental de 1949, en Alemania federal, que tras sentar la competencia residual de los Länder -art. 30- atribuye al Bund, además de las competencias expresas, las que derivan de la naturaleza de las cosas) (126). A este fortalecimiento de la Federación se une la interconexión de competencias, que hace de la mayoría de las materias "res mixta". "La mayor característica del federalismo americano -escribe J.C. Vile- es la interdependencia del gobierno federal y los gobiernos federados, y no su mutua independencia" (127).

La generalización de las competencias compartidas, y la ampliación de los poderes de la federación han producido una cierta confusión política y han dejado obsoletos los principios clásicos de la autonomía financiera (conexidad y responsabilidad) (128). En relación con el gasto público ello supone, por un lado, el incremento de los gastos centralizados, y por otro, la aparición de técnicas de financiación conjunta.

b') Centralización del gasto y técnicas de financiación conjunta (129).

El incremento de las competencias centralizadas conlleva la fundamentación de un "poder general de gasto" de la federación, que contrasta con el principio clásico según el cual sólo se soportan las cargas que corresponden a las competencias propias. La Corte Suprema de Estados Unidos, en el caso *Massachussets v. Mellon* (1923), admite dicho poder de gasto (General Spending Power) de la federación para promover el bien general (acude, por tanto a la General Welfare Clause). En el caso *V.S. v. Butler* se afirma expresamente que dicho poder discrecional de gasto es independiente de la distribución de competencias. El único límite es que dichos gastos se produzcan para una finalidad de interés general y no meramente local (must be general and not local). De una forma similar, en la mayoría de los Estados federales actuales, a nivel central se concentra la ayuda a la agricultura, a la industria de armamento, industria nuclear e investigación espacial, los programas de desarrollo regional, la asistencia social, la cobertura del deficit de las empresas públicas federales y las inversiones en los campos que estas últimas explotan, especialmente transportes y telecomunicaciones.

Ello no significa necesariamente que los gastos centralizados aumenten más rápidamente que los gastos locales. Aunque está muy extendida la idea de que la "ley de Wagner" sobre el crecimiento continuo del gasto público, se traduce, en un Estado federal, en un incremento de los gastos centralizados o en una ley de "atracción del presupuesto federal" (130), sin embargo la extensión de las competencias de la federación, sobre todo para mantener la unidad económica y asegurar el desarrollo, puede apoyarse también en subvenciones condicionadas a otros entes públicos.

Paralelamente al desarrollo de un poder general de gasto del Estado central, la técnica de las competencias compartidas exi

ge la financiación conjunta de los servicios públicos y programas de inversión. Ello se produce en los siguientes casos:

- Cuando el Estado transfiere o delega en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, "la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros" (art. 150 2 C.E.). El art. 104 de la Ley Fundamental recoge una previsión si milar.

- Hay también financiación conjunta en los supuestos de cargas comunes previstas en la Constitución (por ejemplo, el servicio de la cultura en el art. 149.2) o en la ley. En estos casos es frecuente la existencia de subvenciones condicionadas, ya sea con un fundamento constitucional explícito (Suiza, Alemania federal o Austria) o en base a un poder general de gasto (Estados Uni dos), o, por último, en base a un acuerdo de cooperación entre los diversos niveles de Hacienda. En el caso español, la ley permite acuerdos relativos al programa de inversiones públicas, financiadas incluso con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, así como convenios de acuerdos coyunturales entre el Estado y Comunidades Autónomas (art. 18 de la L.O.F.C.A.), o acuerdos de cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí (art. 145.2 C.E.), para la prestación conjunta de servicios propios de las mismas.

c) Autonomía en los ingresos

a') Significado y alcance, referencia al principio de suficiencia

La autonomía financiera, tal como aparece configurada en la Constitución, exige que los territorios autónomos dispongan de ingresos suficientes, pero no necesariamente que dichos ingresos

procedan de recursos propios. (S.T.C. de 2 de febrero de 1981). Por ello, queda garantizada la cobertura del coste de los servicios asumidos por las Comunidades autónomas, fundamentalmente, a través de la participación en los ingresos del Estado y la cesión de tributos estatales, proyectandose su poder tributario en un ámbito muy limitado: tributos propios y recargos. El sistema es, por otro lado, similar a los existentes en todos los Estados de estructura territorial compuesta.

La Constitución supera así la forma clásica de federalismo que aparece ligada con la existencia de poderes tributarios propios, sustituyendo la exigencia de libertad para establecer recursos, por la exigencia de ingresos suficientes. En Austria, por ejemplo, el art. 2 de la ley constitucional sobre Hacienda, de 1948, establece que el Bund ponga a disposición de las colectividades federadas y locales los fondos necesarios para el ejercicio de sus competencias, sentando un principio de apoyo financiero (Grundsatz der Kostentragung) muy similar al que informa la Constitución española (131). En este sentido, puede decirse que en relación con los ingresos, la autonomía no implica la existencia de recursos propios en cada nivel de Hacienda, sino:

- La correspondencia entre ingresos y gastos, lo que supone que cada nivel de Hacienda cuente con los ingresos necesarios para ejercitar sus competencias. En este sentido se habla de suficiencia, pero hay que tener en cuenta que se trata de un concepto relativo, ya que sólo adquiere sentido referido a una cuantía del gasto público estimada deseable o necesaria (132). La suficiencia de los ingresos, como pone de relieve Ferreiro, puede quedar asegurada por el Estado, en cuyas manos se mantiene toda la recaudación para ser distribuida por niveles (sistema de unidad), o a través del establecimiento de un sistema independiente de ingresos de las Comunidades Autónomas (sistema de separación) (133). En este último caso es necesaria una revisión periódica de la distribución de ingresos por niveles de Hacienda, pa-

ra acomodarla a la evolución de los gastos.

El artículo 2.1 d) de la L.O.F.C.A. recoge esta idea de suficiencia, aunque tal vez no extrae de ella todas sus consecuencias. Por un lado garantiza la cobertura del coste ordinario de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas; dicha garantía se articula, en un primer periodo, señalando al Estado la obligación de que transfiera de su propio Presupuesto las cantidades necesarias para financiar el coste efectivo de los servicios, y en el periodo definitivo, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado y los tributos cedidos. Pero hay que tener en cuenta que el principio de suficiencia ha de referirse no sólo al coste directo e indirecto de los servicios transferidos, sino también a los gastos de inversión, y en la actualidad, siguiendo el Informe de la Comisión de expertos, el coste efectivo incluye el coste directo e indirecto más la inversión de reposición, pero no la inversión neta o "nueva". Las cantidades correspondientes a dicha inversión neta se incorporan al Fondo de Compensación interterritorial, que por consiguiente, se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas, pero no en proporción a los servicios asumidos, dada su aspiración redistributiva.

- El equilibrio entre los recursos propios y los ingresos transferidos, ya que si en la actualidad el principio de autonomía no exige que todos los ingresos sean propios, sino sólo que sean suficientes, sin embargo, de no contar con un mínimo de recursos propios no existiría capacidad de decisión sobre el volumen total del gasto. Según las estimaciones de la Comisión Troeger, en la República Federal de Alemania, aproximadamente un tercio de los ingresos de los territorios autónomos deben de provenir de recursos, para que la autonomía de decisión quede garantizada (134). Por tanto, volviendo a la distinción de Ferreiro, podría decirse que el ideal es un sistema mixto, fundamentalmente de unidad, con algunas notas del sistema de separación.

b') Sistemas de distribución de ingresos

La doctrina ha elaborado diversos sistemas para clasificar los diferentes modelos constitucionales de distribución de ingresos. Quizás el más generalizado es el que, siguiendo a Hensel, se basa en los conceptos de separación (Trennsystem), sistema mixto (Mischsystem), sistema de concurrencia (Konkurrenzsystem) y sistema de recargo (Zuschlagsystem) (135). Así, por ejemplo, Hans Ritsch efectúa la siguiente clasificación (136):

- Sistema de concurrencia (konkurrenzsystem) de poderes fiscales: Estados Unidos, Australia de 1901 a 1972, México de 1857 a 1917.

- Sistema de separación estricta (Trennsystem): Imperio alemán de 1871, Suiza desde 1874; sistemas locales respecto al sistema central en España, Francia y el Reino Unido.

- Sistema mixto (Mischsystem): dentro del cual cabe distinguir, a su vez, el sistema de recargo -Zuschlagsystem- (Austria); sistema de participación -Anteilssystem- (URSS; Yugoslavia); sistema de comunidad de ingresos -Steuerverbundssystem- (Países Bajos; Imperio alemán de 1919 a 1933); sistema de transferencias financieras (Finanzzuweisungen) común a todos los países.

Estos sistemas son reconducibles, en el fondo, a dos categorías básicas: los sistemas de concurrencia y de separación suponen un reparto de competencias entre los diversos niveles de Hacienda, mientras que las variantes del sistema mixto responden a la exigencia de unidad de la Hacienda estatal, atribuyéndose a los territorios autónomos participaciones o recargos en los tributos del Estado.

Ahora bien, estas categorías no son aplicables homogéneamente a cada tributo. Ya Hensel distinguió entre soberanía de objeto (Objekthoheit) y soberanía de producto (Estragshoheit) (137), a lo que hay que añadir un tercer concepto que no se encuentra en la obra de Hensel, a saber, la soberanía administrativa (Verwaltungsho-

heit). Desde esta perspectiva, cabe distinguir entre (138):

- El sistema monopolista, en el que la soberanía financiera está atribuida exclusivamente, en sus tres aspectos, al mismo nivel de Hacienda..

- El sistema de concurrencia, en el que cada aspecto de la soberanía está atribuido a un ente distinto, por ejemplo, al Estado la soberanía del objeto y la administrativa, y a los territorios autónomos la soberanía del producto.

En la doctrina francesa, es clásica la distinción de Gaston Jèze, que propone la siguiente clasificación, excesivamente analítica e insuficiente en la actualidad (139):

- Sistema de contribuciones de los Estados, en el que la federación se financia exclusivamente con las aportaciones de aquellos. Es el caso de la Confederación americana de 1776, del Deutscher Bund de 1815. 1816, y en cierta medida, de la CEE

- Sistema de poderes concurrentes de todos los niveles de Hacienda, como es el caso americano.

- Sistema de poderes separados y exclusivos (Suiza)

- Sistema mixto, en el que se entremezclan figuras de los tres anteriores, como es el caso del sistema alemán de 1871.

En la doctrina italiana, -Emilio Rosini (140)- se distingue un sistema de separación de esferas financieras (tributos propios), de otras formas de coordinación financiera, entre las que se incluyen los "sovrimposte" (recargos); los "tributi devoluti" (figura que supone una participación en el 100% de los ingresos tributarios); las demás participaciones en ingresos; las compensaciones (que se corresponden con la minoración de ingresos producida en la Hacienda territorial a consecuencia del establecimiento por el Estado de tributos propios o exenciones sobre los tributos territoriales); y contribuciones de muy diversa índole (subvenciones, subsidios, asignaciones, reembolsos, etc.).

En cuanto a la doctrina española, la distinción básica la efectúa Ferreiro entre un sistema de unidad y un sistema de separación y las posibles formas mixtas. También Felix de Luis y Luis del Arco (141), inspirándose en la literatura norteamericana, recogen la distinción entre separación de fuentes impositivas y utilización común de las mismas fuentes.

Pero desde el punto de vista jurídico, la clasificación más completa y exhaustiva es la ofrecida por Rovira Mola al hilo del estudio de las Haciendas municipales, para quien el criterio básico radica en que se produzca o no ejercicio de poder tributario por el ente autónomo, distinguiendo en consecuencia (142):

A.- Ingresos tributarios propios, que proceden del ejercicio del poder tributario, siquiera sea limitado, del ente autónomo. Como ingresos tributarios propios se incluyen los provenientes de:

A.1.- Tributación separada: La separación puede ser material (cuando el tributo autónomo recae sobre una materia imponible no gravada por el Estado, o gravada bajo otro concepto) o formal (cuando el tributo recae sobre la misma materia imponible). En estos casos, el tributo puede ser establecido y gestionado por el ente autónomo, a quien afluyen los ingresos (tributos propios), o bien cedido por el Estado, quien lo establece (tributo cedido) delegando normalmente la gestión en el ente autónomo.

A.2.- Sobreimposición, que abarca los recargos sobre la base o sobre la cuota ("addizionali" y "sovrimposte", respectivamente, en la doctrina italiana), de los tributos del Estado. En estos casos, a diferencia de los supuestos de separación formal, la gestión queda encomendada normalmente al Estado.

B.- Ingresos fiscales transferidos, o si se prefiere, transferibles, que se caracterizan porque no constituyen manifestaciones del poder tributario autonómico y porque no implican presión tributaria directa de la Hacienda autonómica respecto de los resi

dentes en su territorio. En esta categoría se incluyen:

B.1.- La coparticipación, o participación en el rendimiento de los tributos del Estado, que se caracteriza porque el importe de la suma transferida depende de la recaudación estatal por el correspondiente concepto (o conceptos) tributario. Según la forma de transferir a los territorios autónomos el producto de la participación cabe distinguir el sistema de atribución directa del sistema de atribución indirecta. El primero, que por sus efectos se asemeja a la sobreimposición, implica que el correspondiente porcentaje de rendimiento se asigna a cada ente beneficiario en función de las bases imponibles radicadas o la recaudación obtenida en su territorio. Existe por tanto, una absoluta localización de los rendimientos. En la atribución indirecta, se constituye normalmente una masa de efectivo- un Fondo- sujeta a peculiares normas de administración, y dicho fondo se reparte atendiendo a diversos criterios, entre los que puede jugar también el de localización. En todo caso, las participaciones, según que estén afectadas o no a una finalidad determinada, pueden ser condicionadas o incondicionadas.

B.2.- La subvencionalidad, que es también una transferencia presupuestaria, pero calculada no en función de la recaudación sino en función del gasto que va a cubrir. Pueden ser generales (incondicionadas) o especiales (condicionadas), y por otro lado, subvenciones con atribución directa (calculadas directamente por el Estado) o con atribución indirecta (en las que la transferencia desde el concedente al beneficiario se realiza a través de una circunvolución más o menos institucionalizada) (143).

En relación con las subvenciones, existe una polémica doctrinal en torno a la denominación y concepto de esta figura. La doctrina italiana, por ejemplo, utiliza el término genérico de contribuciones (contributi), y dentro de él distingue: las subvenciones propiamente dichas (sovvenzioni) establecidas por ley con carácter general y destino específico; las integraciones (integra

zioni) o ayudas del Estado ~~de~~ finalidad específica; los subsidios (sussidi) o auxilios específicos; las aportaciones (concorsi) o subvenciones de capital, discrecionales; las asignaciones (assegnazioni), que son ayudas especiales determinadas con independencia de los posibles gastos; y reembolsos (rimborsti) que se destinan a financiar gastos que resultan abligatorios para el beneficiario (144).

En la legislación alemana se emplea el término genérico de asignación (Zuweisung) que engloba también las que hemos denominado participaciones, pero la doctrina usa la palabra "Subvention", y más frecuentemente, para referirse a las subvenciones generales, las expresiones "allgemeine Zuschüsse" y "feste Beiträge". La doctrina francesa y anglosajona habla, respectivamente, de subvención (subvention) o subvención en ayuda (grant in aid).

La doctrina española a veces reserva el término para las subvenciones públicas o político-económicas - siempre especiales-, dejando fuera las llamadas subvenciones administrativas o fiscales, que se reconducen al género de la transferencia. Nosotros, siguiendo fundamentalmente a Rovira Mola y J. Nieves proponemos el siguiente concepto de subvención: "donación modal ob causam futuram por la cual un ente público asume parte de las cargas financieras de otro inferior (o de un particular) que tenga jurídicamente la consideración de tercero, con una finalidad de interés general, concretada específicamente, o determinada por los fines atribuidos o asumidos por el beneficiario".

c') Tendencia del Derecho comparado

En los federalismos clásicos el sistema predominante era el de separación de fuentes de ingresos, ya que en virtud del principio de responsabilidad cada nivel de Hacienda era responsable de la cobertura de sus gastos presupuestarios mediante re-

curso propios. En los sistemas actuales, en cambio, se observa una tendencia al predominio de los ingresos fiscales transferidos, ya que, por un lado, las necesidades de las regiones crecen más rápidamente que sus ingresos, y por otro, el mecanismo de las transferencias es compatible con la extensión de las competencias estatales y el mantenimiento de la unidad económica.

En el caso alemán, en la época Bismark, la práctica totalidad de los tributos correspondían a los Estados. La llamada cláusula Frankenstein de 1879 había limitado los ingresos directos del Imperio exclusivamente a los derivados de los derechos aduaneros y del impuesto sobre el tabaco, por lo que el Reich era "pensionista de los Estados". La Constitución de Weimar (1919) supone un cambio radical, al atribuir a la Federación la legislación sobre los tributos y otros recursos en la medida en que fuera necesario para sus fines, y la administración de los tributos que en todo o en parte le correspondieran. La ley fundamental de Bonn (1949) acentúa el predominio de la federación, sobre todo tras las reformas del capítulo X de 1967 y 1969, que configuran los impuestos sobre renta y sociedades y sobre el volumen de ventas como impuestos compartidos.

En Estados Unidos, la importancia de los recursos propios de los Estados es mayor que en los federalismos continentales, pero para cubrir las insuficiencias financieras de aquellos se han abierto camino las subvenciones federales. El proyecto de nuevo federalismo de 1969 recogió, las propuestas de J.A. Pechman y W. W. Heller sobre la participación estatal en los ingresos federales. Las líneas maestras del nuevo sistema están recogidas en la "State and local Fiscal Assistance Act" de 1972, que fundamentalmente pretendía sustituir el sistema de subvenciones condicionados por una participación global, fijada mediante porcentaje, en la recaudación federal por el impuesto sobre la renta.

En Italia, el sistema financiero, que data fundamentalmente de la Ley de 16 de mayo de 1970, asegura el predominio del Es-

tado de una forma mucho más acusada que en los dos casos antes examinados. Las regiones cuentan con algunos tributos propios, es casamente significativos desde el punto de vista recaudatorio, por lo que sus ingresos provienen fundamentalmente de transferencias, que se organizan a través de un sistema de fondos. Tras las reformas de 1976 (ley de 10 de mayo de 1976 y Decreto de 24 de julio de 1977) existe un fondo común del que las regiones obtienen ingresos para atender el ejercicio ordinario de sus competencias, y un fondo destinado a la financiación de los programas regionales de desarrollo.

d') Sistema español

Siguiendo fundamentalmente la clasificación de Rovira Mola, antes expuesta (145), podemos esbozar el siguiente cuadro esquemático de los ingresos de las Comunidades Autónomas, tal como aparecen configurados en el artículo 157.1 de la Constitución, en la L.O.F.C.A., y en los Estatutos de autonomía:

● Ingresos propios:

-Tributarios	{	Tributación separada {	Tributos propios
			Tributos cedidos (total
			o parcialmente)
	{	Recargos sobre tributos del Estado	

-Patrimoniales

-Derivados de las operaciones de crédito

-Otros ingresos propios de Derecho público (multas y sanciones pecuniarias)

-Ingresos de Derecho privado (herencia, legado, donación)

● Ingresos transferidos por el Estado:

-Participación en ingresos (atribución indirecta)

- Subvenciones especiales (atribución indirecta) {
- Transferencias con cargo al Fondo Compensación Interterritorial
- Asignación presupuestaria (art. 158.1 C.E.)

Aplicando las ideas esbozadas en páginas anteriores, distinguimos los ingresos propios, que implican el ejercicio de poder financiero, -siquiera sea poder financiero limitado a la competencia sobre sumas recaudadas ("Ertragshoheit" en la terminología de Hensel)- por parte de la Comunidad Autónoma, frente a los ingresos transferidos, que, según el artículo 158 de la Constitución, se establecen y distribuyen por el Estado, más concretamente por las Cortes Generales, a través de los Presupuestos.

Dentro de los ingresos propios, a su vez, distinguimos aquellos que provienen de recursos (tributo, patrimonio, crédito), y aquellos que provienen de otros institutos jurídicos de Derecho público, o de la aplicación de figuras jurídico privadas, como es el caso, respectivamente, de las multas y sanciones pecuniarias, por un lado, y de la herencia, legado y donación, por otro. En ambos casos se trata de normas, de cuya aplicación derivan ingresos para las Comunidades Autónomas, pero que no constituyen recursos de las respectivas Haciendas, en sentido técnico, porque dichas normas no están inspiradas en una finalidad financiera. Así, las sanciones pecuniarias suponen ingresos de Derecho público, pero el instituto jurídico en cuya dinámica aplicativa se generan -la infracción- no está inspirado por una finalidad financiera sino de indole represiva -el régimen de infracciones no se establece para obtener ingresos, sino para evitar o reprimir ciertas conductas antijurídicas- por lo que su estudio no corresponde al Derecho financiero. También se excluye del ámbito de estudio de nuestra disciplina el examen de los ingresos públicos de Derecho privado.

Ciñéndonos, en consecuencia, a los ingresos propios derivados de los distintos recursos -tributo, patrimonio y crédito

público- destacan por su importancia cualitativa y cuantitativa, los ingresos tributarios, dentro de los que se incluyen la sobreimposición (recargos) y la tributación separada, dentro de la cual a su vez, se distinguen los tributos propios (establecidos por la Comunidad Autónoma) y los tributos del Estado cuyo rendimiento se cede total o parcialmente a las Haciendas autonómicas.

Los tributos propios expresan el grado máximo de autonomía en materia de ingresos, ya que la Comunidad es competente para su establecimiento, para su gestión y para disponer de las sumas recaudadas. Hay que partir, por tanto, de la atribución constitucional de poder tributario a las Comunidades Autónomas (art. 133.2) que se manifiesta en este caso en toda su plenitud de aspectos (sistema monopolístico): soberanía del objeto (Objekthoheit), de la gestión (Verwaltungshoheit) y del producto (Ertragshoheit). El poder tributario de las Comunidades Autónomas es, sin embargo, un poder limitado ya que se enmarca dentro la Constitución -cuyo artículo 157.2 prohíbe adoptar "medidas tributarias sobre bienes situados fuera del territorio de la Comunidad o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios"- y de las leyes. En este sentido, el artículo 6 de la L.O.F.C.A. garantiza la prevalencia del poder tributario del Estado, ya que las Comunidades Autónomas no pueden establecer tributos sobre hechos gravados por éste -lo que en la práctica reduce al mínimo el ámbito de los tributos propios- mientras que en cambio el Estado, en el ejercicio de su poder tributario originario (art. 133.1 de la Constitución) puede establecer tributos sobre hechos imponibles ya gravados por las Comunidades Autónomas, instrumentando las medidas de compensación adecuadas (146).

Los tributos cedidos, aunque su importancia práctica es mucho mayor ya que constituyen uno de los mecanismos cuantitativamente más relevantes de financiación, implican, sin embargo, el ejercicio de un poder tributario mucho más reducido, ya que concurren (konkurrenzsystem) competencias del Estado en orden al estableci-

miento y gestión del tributo (aunque esta última se delega a las Comunidades Autónomas), y la competencia o "soberanía" de la Hacienda autonómica sobre las sumas recaudadas (147). En este sentido, el artículo 10.1 de la L.O.F.C.A. establece que los tributos cedidos son aquellos "establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponde a la Comunidad Autónoma". La normativa básica en la materia está contenida en la ley 30/1983 de 28 de diciembre reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y en las leyes particulares de cesión a cada Comunidad Autónoma. Los tributos que se ceden son el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, el Impuesto General sobre Sucesiones, el Impuesto de Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (en relación a determinados hechos imponible), el Impuesto sobre el lujo (en cuanto a determinados hechos imponible), y las tasas y demás exacciones sobre el juego. La Ley General de Cesión concreta, en sus artículos 4 y siguientes, los puntos de conexión a efectos de determinar cuando se entiende producido en el territorio de cada Comunidad el rendimiento de cada tributo cedido. Se utilizan a estos efectos, los criterios establecidos en el artículo 10.4 de la L.O.F.C.A., según el cual, sin perjuicio de los requisitos específicos que establezca la Ley de Cesión, cuando los tributos cedidos sean de naturaleza personal, su atribución a una Comunidad Autónoma se realizará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos; cuando los tributos cedidos graven el consumo, su atribución a las Comunidades Autónomas se efectuará en función del lugar donde el vendedor realice la operación a través de establecimientos, locales o agencias; y cuando los tributos cedidos graven operaciones inmobiliarias, su atribución a las Comunidades Autónomas se realizará en función del lugar donde radique el inmueble.

Los recargos sobre tributos estatales (148) se admiten por el artículo 12 de la L.O.F.C.A. tanto sobre los impuestos estatales cedidos como sobre los no cedidos que graven la renta o el pa

rimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en territorio de la Comunidad. El único límite que se establece en la Ley es que estos recargos no podrán configurarse "de forma que puedan su poner una minoración en los ingresos del Estado por dichos impues tos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos".

Los ingresos patrimoniales y el producto de las operaciones de crédito aparecen contemplados, respectivamente, en los artículos 5 y 14 de la L.O.F.C.A. Este último establece que las Comunidades Autónomas pueden realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería; asimismo podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma en que se documenten siempre que su importe total sea destinado exclusivamente a la realización de "gastos de inversión y que el im porte total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de las Comunidades Autónomas. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado y en todo caso las operaciones de crédito de estas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento general en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, el número 5 del artículo 14 de la L.O.F.C.A. dispone que, en lo no establecido en la misma, la deuda pública de las Comunidades Autónomas queda sujeta a las mismas normas y gozará de los mismos beneficios y condiciones que la deuda del Estado (149).

En cuanto a los ingresos transferidos por el Estado, están, en primer lugar, la participación en ingresos, que se caracteriza porque el importe de la suma transferida depende de la recaudación estatal por los impuestos no cedidos (150). Tras un perio

do transitorio, en el que el Estado garantiza la cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos, en el periodo definitivo el porcentaje se fija mediante negociación atendiendo a los siguientes criterios:

- El coeficiente de población

- El coeficiente de esfuerzo fiscal en el I.R.P.F.

- La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponde a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas que el Estado continúe asumiendo como propios.

- La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.

- Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorará la relación entre los índices de deficit en servicios sociales e infraestructura que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Como se observa, el porcentaje no se asigna en función de las bases imponibles radicadas o la recaudación obtenida en el territorio de la Comunidad, sino que se utiliza un sistema de atribución indirecta en el que juegan mecanismos redistributivos que aplican el principio de solidaridad, entre otros criterios.

Por último, se encuentran subvenciones (o ingresos transferidos en función de las necesidades o gastos del ente autonómico) que en la actual ordenación constitucional son especiales o condicionadas, ya que se destinan a gastos de inversión para corregir los desequilibrios interterritoriales (Fondo de compensación interterritorial), y a la cobertura del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales (asignación prevista en el artículo 158.1 de la Constitución). Sobre ambas figuras vol

veremos más adelante, ya que forman parte del contenido del principio de solidaridad.

La clasificación que acabamos de esbozar es la más rigurosa desde un punto de vista jurídico, como ha puesto de relieve el profesor Palao Taboada (151). Desde un punto de vista económico, en cambio, es usual clasificar los ingresos en base al criterio de su propósito o finalidad, distinguiendo en consecuencia tres bloques netamente diferenciados (152):

- Cobertura del coste de los servicios transferidos (tributos cedidos y participación en los ingresos tributarios del Estado)

- Mecanismos redistributivos (asignaciones presupuestarias de nivelación y Fondo de Compensación interterritorial)

- Financiación autónoma (tributos propios y recargos).

3.- Proyección financiera del principio de unidad

El principio de unidad en materia financiera se manifiesta en la atribución al Estado de las competencias fundamentales en este ámbito por un lado, y en una serie de límites a las Comunidades Autónomas, por otro.

a) La atribución al Estado de las competencias fundamentales en materia financiera.

Uno de los resortes fundamentales que la Constitución pone en manos del Estado para que pueda mantenerse el principio de unidad de la política económica (153) es la asignación de competencias fundamentales y precisas para poder mantener la unidad de mercado y garantizar que las decisiones que en este ámbito puedan adoptar las Comunidades Autónomas estén siempre subordinadas a las directrices del Estado,

A grandes rasgos, puede afirmarse que de los tres grupos de funciones de la Hacienda Pública, según la teoría múltiple de Musgrave -estabilización del ciclo económico, redistribución de la renta y suministro de bienes y servicios- las dos primereas de ben quedar en manos del Estado (154). Así, uno de los máximos exponentes del llamado federalismo fiscal (OATES) escribe: "El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés en sus respectivas jurisdicciones" (155).

Los argumentos que se esgrimen en favor de la centraliza-

ción de la función estabilizadora son fundamentalmente los siguientes: evitar lo que Hansen ha llamado la hipótesis de la perversidad (las decisiones locales podrían actuar en contra la política monetaria y de coyuntura decidida por el Gobierno); los efectos de una política de estabilización desbordan los límites territoriales de las Haciendas menores; en consecuencia, las valoraciones deben hacerse a nivel estatal. En cuanto a la política redistributiva, con su centralización se pretende lograr una mayor eficacia y evitar las distorsiones ("guerra fiscal") que en otro caso podrían producirse en la localización de empresas. Sin embargo la asignación de bienes y servicios puede llevarse a cabo de modo más eficiente con una descentralización parcial, pues así es posible su ajuste a las preferencias de cada colectividad (156).

Esta es, por otra parte, la tendencia predominante en el Derecho comparado, cuya incidencia respecto a la autonomía en materia de gastos e ingresos ya hemos visto a grandes rasgos. La Constitución americana, que en su redacción originaria es muy parca en la atribución al poder central de los mecanismos de actuación necesarios, ha sido interpretada por la jurisprudencia de una forma muy progresiva. En efecto, partiendo de la sección octava del art. 1, donde se atribuye al Congreso la Competencia "para regular el comercio con naciones extranjeras, así como entre los Estados y las tribus indias" (commerce clause), y de la "necessary and proper clause", el Tribunal Supremo ha construido un "General Spendingpower" de la federación, y consolidado los poderes de ordenación de la economía en manos de esta. La unidad de mercado se ha visto así protegida por una jurisprudencia muy casuística, que prohíbe a los Estados gravar bienes situados fuera de su territorio (Union Refrigerator Transit v. Hentucky, 1905), o la doble imposición, imponiendo medidas de clarificación del mercado (Canton v. Rogan, 1951) y consagrando la libre circulación de bienes (Hood v. Dumond, 1949). Por otro lado la acumulación en la Federación de las principales fuentes de ingresos, que

luego se distribuyen entre los Estados (Revenue Sharing) permiten a aquellos controles e intervenciones adicionales sobre la actividad económica de estos.

La Constitución alemana, ya desde su aprobación, es un claro ejemplo de esta tendencia; su artículo 73.4 reserva al Bund cuanto afecta a la "unidad del territorio aduanero y comercial, los tratados de comercio y navegación, la libre circulación de mercancías y el intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluida la política de aduanas y fronteras"; lo que se completa con la consideración de toda la "legislación en materia económica" como competencia concurrente, con la consecuencia de que la ley federal prevalece sobre las de los Länder. Los posibles resquicios de este armazón se han ido llenando por la vía de la jurisprudencia del "Bundesverfassungsgericht", y, cuando ello no ha sido posible, a través de la reforma constitucional, (por ejemplo, en 1967 para autorizar que mediante ley federal se puedan establecer principios para una programación financiera plurianual, o en 1969, sobre tareas comunes (Gemeinschaftsausgaben), para exigir la cooperación de la Federación en las tareas que son competencia de los Länder, "cuando dichas tareas fueran de importancia para la colectividad o se requiera la cooperación de la Federación para mejorar las condiciones de vida" (157).

Una técnica similar sigue la Constitución española, que utiliza alternativamente las fórmulas de la exclusividad y la concurrencia. La primera para lograr que todas las decisiones sobre una materia concreta, por ejemplo, la política monetaria, se monopolicen en el Estado. La segunda, para sentar una ordenación básica uniforme, permitiendo su desarrollo por las Comunidades Autónomas (158). A estos efectos, es útil tener en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la noción de "bases" no tiene nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifica con las leyes-marco reguladas en el artículo 150.1,

sino que "la noción de bases, o de normas básicas, ha de ser entendida como noción material" por lo que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases); lo esencial del concepto de bases es su contenido. Por otro lado, dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley (y en caso necesario, sera el Tribunal Constitucional competente para decidir que es lo básico, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución); sin embargo, en algunos supuestos las bases pueden estar contenidas en normas reglamentarias, y en el campo económico, lo básico puede alcanzar actuaciones puramente ejecutivas (159). De lo que se infiere que la atribución al Estado de la competencia para fijar las bases de la ordenación económica garantiza suficientemente la uniformidad en este ámbito.

Utilizando alternativamente las dos técnicas mencionadas -exclusividad y concurrencia- la Constitución reserva al Estado las competencias necesarias para preservar la unicidad del orden económico, que es "un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales o disgregado-res"(160). Los preceptos constitucionales más destacables son los siguientes (161):

- El artículo 149.1.13º que reserva al Estado la competencia sobre las "bases y coordinación de la planificación económica general de la actividad económica". Ello supone la reserva al Estado de los objetivos cuya consecución exige medidas de política económica general. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 28 de enero de 1983 precisa incluso los preceptos donde, aun sin apelar expresamente a la intervención del Estado, se recogen objetivos básicos: la promoción de las condiciones para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica y, de manera especial, la realización de una política orientada al pleno empleo

40.1); la atención al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1); las actuaciones dirigidas a equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su mas justa distribución (artículo 131.1); y la realización del principio de solidaridad y un orden económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1). La L.O.F.C.A. recoge la misma idea en su artículo 2.b.: la garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español". Además de esta competencia genérica a que se refieren los artículos 149.1.13º C.E. y 2.6 L.O.F.C.A., existen otros preceptos constitucionales más explicitos referidos a materias concretas.

- Comercio interestatal y regimen aduanero y arancelario (art. 149.1.10º), materias sobre las que las Comunidades Autónomas no ostentan siquiera competencias de ejecución (S.T.C. 28 de enero de 1982).

- Sistema monetario, divisas, cambios y convertibilidad; bases de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11º)

- Hacienda general y deuda del Estado (149.1.14º) y regimen económico de la Seguridad Social (149.1.17º) lo que deja en manos del Estado buena parte de los fondos públicos (sin perjuicio de la intervención de las Comunidades Autónomas para fijar su destino a través de la planificación -art. 131- o en los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación -art. 158.2), necesarios para la política económica general.

- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18), lo que incluye las bases de la regula-

ción del patrimonio público, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1982.

- En relación con la "modernización y desarrollo de todos los sectores" (art. 130.1), hay que tener en cuenta que el Estado dispone de competencias para la ordenación básica de los montes y aprovechamientos forestales (149.1.23^a), de los aspectos básicos de la economía agraria (148.1.7), pesca marítima (149.1.19), minas y energía (149.1.25) y la navegación marítima y aérea, puertos y aeropuertos, ferrocarriles y transportes que discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, correos y telecomunicaciones, recursos y aprovechamientos hidráulicos, obras públicas de interés general, etc. (art. 149.1, párrafos 20, 21, 22 y 24).

- Por último, la Constitución pone en manos del Estado un instrumento capital de la política económica, el plan económico general (arts. 131 y 149.1.13).

- b) Límites de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas; la posibilidad constitucional de fijar dichos límites mediante ley estatal.

Una segunda proyección financiera del principio de unidad, ahora ya no como título habilitante o justificativo de las competencias estatales, consiste en la limitación de las competencias de las Comunidades Autónomas. Así lo entiende el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 28 de julio de 1982, según la cual el marco constitucional de la estructura y funcionamiento de la actividad económica (la Constitución económica) implica la existencia de "unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la exigencia de un orden económico y social justo, y cuyo artículo 2 establece un

principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el artículo 128, entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y 138.2, entre otros".

Los dos primeros de estos preceptos se refieren a instrumentos (el plan económico) u opciones de la política económica (iniciativa pública; reserva al sector público), que en gran medida son, como ya vimos, competencia estatal. Pero los artículos 139.2 y 138.2 contienen límites generales de la actuación de los poderes públicos, y en particular, de las Comunidades Autónomas (unidad de mercado, igualdad de derechos y libre circulación de personas y bienes). En la misma línea, el artículo 2.1.4) de la L.O.F.C.A., desarrollando el art. 157.2 de la Constitución, establece que "el sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas ... deberá establecerse de forma que no puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español". El artículo 9 de la citada ley precisa estos límites en relación con los impuestos propios: no podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la Comunidad; no podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositiva, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubiesen de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo; no podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales dentro del territorio español.

Estos límites juegan más allá de la distribución de competencias, actuando de forma añadida a la idea de competencia material. Se trata, por otra parte, de una especificación en materia económico-financiera del límite más general constituido por los

derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución (propiedad privada -arts. 31.1 y 33-; libertad de empresa -art.38- que debe ser interpretada en conexión con la iniciativa pública -art. 128- y el poder de planificación -art. 131-; libertad de circulación -art. 19 y 139.2-; igualdad de derechos -art. 14 y 139.1; etc.). Tales libertades, y señaladamente la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, constituyen "los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan en el sistema económico de nuestra sociedad" (162). Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de respetar estos límites, pero obviamente pueden incidir sobre los derechos mencionados siempre que se observen las garantías básicas establecidas por la Constitución: las regulaciones que afectan a dichos derechos están reservados a ley, que en todo caso ha de respetar su contenido esencial, según el artículo 53.1 que adopta la "Wesengsgehaltgarante" del art. 19.2 de la Ley Fundamental de Bonn.

Por tanto, se trata de límites absolutos de las Comunidades Autónomas -ya que la reserva de ley no equivale a competencia en favor del Estado (siendo legítimas, en consecuencia, las intervenciones de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia) -salvo en el supuesto del artículo 149.1.1º, que reserva al Estado "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". Fuera de este caso, si la norma legal no afecta a las condiciones básicas, puede emanar de las Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias correspondientes en sus Estatutos. No cabe, por tanto, que las autonomías regulen directamente los derechos económicos, pues ello afectaría a las condiciones esenciales, pero pueden establecer obligaciones complementarias o efectuar regulaciones de materias de su competencia de las que eventualmente resulten limitaciones adicionales.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases de la actividad económica atribuye a éste la posibilidad de fijar, mediante normas e incluso mediante simples actos de ejecución, límites adicionales dentro de los cuales han de moverse las competencias de las Comunidades Autónomas. En concreto, existen una serie de supuestos en que está constitucionalmente atribuida a las leyes estatales la función de delimitar el ámbito de las competencias autonómicas (163):

- En todas las materias reservadas a ley orgánica, ya que ésta es siempre una ley estatal.

- En los casos en que el Estado es competente para fijar lo básico, que como hemos visto incluye también reglamentos e incluso actos de ejecución.

- Cuando la Constitución o los Estatutos se remiten a una ley estatal para precisar las competencias que una ley autónoma puede ostentar en una determinada materia (por ejemplo, arts. 148.1.2º; 149.1.29; y 152.1 de la Constitución; o la fórmula estatutaria "en los términos establecidos en la legislación del Estado").

- La ley del plan (art. 131.1) que es siempre una ley estatal.

- Asimismo, del artículo 133.2 se desprende que el Estado puede regular por ley ordinaria, el poder de las Comunidades Autónomas para establecer tributos.

- El Estado puede regular las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, los conflictos que puedan producirse y las posibles formas de colaboración mediante ley orgánica, sin perjuicio de que, respecto a los tributos, baste, como acabamos de decir, una ley ordinaria (art. 153.3). Al amparo de esta posibilidad se ha dictado la ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuyas disposiciones prevalecen, dentro del marco constitucional, sobre lo dispuesto en los Estatutos, porque así resulta de la remisión que la Constitución hace a dicha ley (que

implica la atribución de la competencia correspondiente al Estado) y porque los Estatutos de Autonomía se remiten frecuentemente a ella para perfilar su contenido (disposición adicional 7ª del Estatuto catalán) (164).

- Por último, las normas del Estado tienen carácter supletorio, y en caso de conflicto, prevalecen sobre las de las Comunidades Autónomas en todas las materias que no estén atribuidas a la exclusiva competencia de éstas (art. 149.3). Excepcionalmente, aún en el caso de materias atribuidas a las Comunidades Autónomas, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios de armonización necesarios, cuando así lo exija el interés general, apreciado por mayoría absoluta de cada Cámara de las Cortes (art. 150.3).

Sin embargo, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, las funciones de la Ley estatal como delimitadora de las competencias autonómicas se han visto sensiblemente reducidas. La doctrina, muy discutible, que sienta la Sentencia mencionada es la siguiente (165):

- El legislador estatal no puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias, integrando hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.

- El legislador estatal no puede, por tanto, incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas configurado por la Constitución y los Estatutos sin una expresa previsión constitucional (como, por ejemplo, el artículo 150.2 sobre leyes de transferencia o el art. 150.3 sobre leyes armonizadoras) o estatutaria.

- Finalmente, el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que debe atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto

constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Ello sería otra forma de incidir -indirectamente- en la delimitación constitucional de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma.

4.- La superación dialéctica de los conceptos de autonomía y unidad.

Las nociones de unidad y autonomía no son incompatibles entre sí, sino que se articulan constitucionalmente en el principio de solidaridad que informa el régimen jurídico-financiero de las Comunidades Autónomas. A dicho principio y sus manifestaciones en el régimen general dedicaremos los capítulos siguientes de éste trabajo, pero también el régimen de concierto o convenio es explicable desde la perspectiva de la solidaridad.

a) Compatibilidad de las nociones de unidad y autonomía

Una aproximación superficial al federalismo pudiera llevar a considerar éste incompatible con las exigencias jurídico-financieras: "el primero habla de diversidad, de particularismo incluso y de autonomía; las segundas de unidad o de descentralización, al menos de coordinación y de cooperación" (166). W. Henle, al analizar los principios inspiradores de la reforma financiera en Alemania, ponía de relieve el dilema del Estado federal: asegurar "una mejor organización financiera en detrimento del federalismo", o conservar "el federalismo en detrimento de la organización financiera" (167).

Sin embargo, la organización del Estado en territorios autónomos, en que el federalismo o regionalismo consiste, no puede entenderse hoy desde esta perspectiva. La autonomía, en nuestro ordenamiento constitucional, es compatible con otros principios, y señaladamente con el de unidad financiera, evitando que pueda producirse lo que Hansen ha llamado la "hipótesis de perversidad" en el sentido de que la autonomía financiera actuara en contra de la política coyuntural estatal o general (168).

Como ha señalado GARCIA AÑOVEROS "nuestro texto constitucional no concibe la autonomía como un factor desintegrador, sino como un principio de armonía, según el cual lo vario y plural se refunden en una unidad superior", siendo para dicho autor la coordinación e integración los instrumentos en que se basan las Haciendas autonómicas (169).

En esta línea de compatibilidad de las nociones de autonomía y unidad se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional desde sus primeras Sentencias. Así, en la Sentencia de 2 de febrero de 1981 afirma que "ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites- y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución". En la misma línea, en la Sentencia de 14 de julio de 1981, el Tribunal considera que "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional" (170). Este es el primer caso en que en la jurisprudencia constitucional se alude de modo conjunto a los principios -autonomía, unidad y solidaridad- que constituyen el tripode de la nueva organización territorial del Estado, expresando la relación que existe entre ellos: la autonomía solo tiene sentido en el marco de la unidad, y tiene como corolario la solidaridad.

- b) Articulación de ambas nociones en el principio de solidaridad; la solidaridad como principio básico de la Hacienda de coordinación; pluralidad de manifestaciones orgánicas y funcionales (remisión).

La solidaridad es, por tanto, el principio básico al que en último término son reconducibles la autonomía y la unidad. Ambas nociones se articulan en dicho principio superior.

Reiteradamente se ha puesto de manifiesto esta idea. El profesor PALAO ha señalado, acertadamente, como la solidaridad es expresión de la unidad y actúa, por ende, como contrapeso de la autonomía regional (171). En el mismo sentido M.T. Soler Roch ha puesto de relieve el sentido político que adquiere la solidaridad en relación con la autonomía, ya que ambos principios "mantienen una relación dialectica caracterizada por la función de equilibrio o compensación que el segundo juega respecto del primero" (172). En este punto, la Memoria de L.O.F.C.A señalaba: "La solidaridad constituye la otra cara de la moneda del derecho a la autonomía regional reconocida y garantizada en la Constitución". Y otros autores han señalado la conveniencia de que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se construyan en torno al principio de unidad de la nación y de supremacía del interés nacional (173), sino en torno al principio de solidaridad, que, cumpliendo análogas finalidades, puede adoptar una fisonomía más pluralista o democrática, pues genera obligaciones recíprocas entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y no únicamente en favor de éste último (174). Esta es, según Anastopoulos, "la forma específica que toma la centralización del poder en los sistemas federales modernos" (175), que no implica una nivelación o uniformidad absoluta sino la armonización y coordinación, o lo que es lo mismo, la solidaridad. Muy gráficamente, la doctrina alemana (Pagenkopf) habla del "mandato de armonización y prohibición de nivelación de la ley fundamental" (Die Harmonisierungsgebote und Nivellierungsverbote des Grundgesetzes) (176). Y el Tribunal Constitucional ha declarado repetidamente que en el marco de las autonomías la igualdad no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento (S.T.C. de 16 de noviembre de 1981), y que "carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos

de las Comunidades Autónomas" (S.T.C. de 5 de agosto de 1983).

La solidaridad no es, pues, igualdad absoluta o uniformidad, sino la forma de construir la unidad en el Estado federal o regional, de forma que en el mencionado concepto se expresan conjuntamente las ideas de unidad y autonomía. En este sentido puede decirse que el principio de solidaridad, bajo esta u otra denominación (principio de cooperación), se erige en el centro del sistema de la Hacienda de coordinación.

En sus orígenes, las Haciendas federales se basaban en un reparto preciso de competencias y la garantía de la autonomía financiera de cada nivel (federalismo dualista), pero la propia evolución de estos sistemas apuntan en el sentido de una revalorización de los poderes centrales, que no debe llevar necesariamente a una centralización de nuevo cuño, sino que puede expresarse en un nuevo principio, el de solidaridad. En este sentido HESSE afirma que el proceso de "Unitarisierung" que afecta a los sistemas federales no es equivalente a la centralización, ya que los intereses unitarios no se salvaguardan desde instancias de poder únicas, sino con el recurso a la coordinación, acuerdos, convenios, deliberaciones en común, participación de representantes territoriales en los órganos centrales, etc. (177). En todos los países ha quedado claro que el federalismo, no es, desde luego, separación ni independencia financiera de los Estados (Reagan) (178) sino precisamente interdependencia (J.C. Vile) (179), que se manifiesta en diversas técnicas de financiación conjunta de tareas comunes. La generalización de estas técnicas no es, sin embargo, completa, sino que hay zonas de competencias exclusivas, en las que sería constitucionalmente ilegítimo una interferencia de los poderes centrales al amparo del principio de solidaridad. Fuera de esos casos, sin embargo, predomina en todos los países la financiación conjunta de las tareas compartidas, ya sea en base a una previsión constitucional explícita (Suiza, Alemania federal, Austria), en base a una competencia general de la federación (como

el poder general de gasto en Estados Unidos, en Canada y en Australia), en base a convenios concretos (como los previstos en el art. 145.2 entre Comunidades Autónomas), o incluso en base a una decisión presupuestaria de los poderes centrales (URSS, Yugoslavia) (180).

La necesidad de generalizar las tareas comunes (Gemeinschaftsausgaben) y las técnicas de coordinación ha sido destacada por todos los Informes de expertos que, en los distintos países, han precedido a las reformas legislativas importantes. El Informe Troeger de 1966, que servirá de base a la reforma alemana de 1969, afirma que " es necesario que se desarrolle una forma de federalismo que permita un sistema equilibrado y simple de coordinación y cooperación entre el Bund y los Länder. Por tanto, el federalismo de hoy sólo puede entenderse como federalismo solidario. El federalismo solidario es un principio estatal activo; permite conciliar un reparto claro de competencias, sin el cual no existe federalismo, y la centralización de poderes en la federación, para asegurar la eficacia de la actividad financiera". En el mismo sentido el Informe Giannini de 1976, que previene sobre la necesidad de fórmulas de coordinación para que las instancias centrales se sirvan de la organización establecida por las regiones, evitando una duplicación de estructuras; y el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (presidida por Garcia de Enterría) de julio de 1981, que señala la necesidad de una coordinación creciente debido a la existencia de un esquema de financiación pública descentralizada, por un lado, y a la frecuente falta de correspondencia entre los ámbitos geográficos idóneos para la prestación de los servicios, y el ámbito territorial de las distintas Comunidades (181).

El principio constitucional de solidaridad, o si se prefiere, de cooperación, que es la esencia del federalismo actual en cuanto conjuga autonomía y unidad, se manifiesta en una serie de técnicas de organización (El Senado como cámara de representa-

ción territorial; conferencias sectoriales; administración mixta; utilización instrumental de órganos dependientes de otras Administraciones públicas; participación de representantes de los territorios autónomos en Consejos consultivos y órganos de dirección etc.) y de técnicas de funcionamiento (convenios; transferencia y delegación de funciones; iniciativa y participación de los territorios autónomos en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado; eficacia extraterritorial de las disposiciones de las Comunidades Autónomas; proyectos de inversión conjunta; tramites de informe o audiencia preceptiva de los órganos autonómicos, etc.) El estudio de estas manifestaciones orgánicas y funcionales de la solidaridad se realiza, de forma individualizada, a lo largo de los capítulos III y IV de este trabajo.

c) Breve referencia al régimen de concierto o convenio

En las páginas sucesivas nos referiremos fundamentalmente al régimen financiero general de las Comunidades Autónomas, tal como aparece previsto en la Constitución y en la L.O.F.C.A., pero antes conviene hacer una breve referencia al régimen de concierto o convenio, especialmente desde el punto de vista del principio de solidaridad.

a') Peculiaridades del régimen de concierto o convenio respecto del régimen financiero general.

La disposición adicional 1ª de la L.O.F.C.A. dispone que "El sistema tradicional de Concierto Económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía". Y la disposición adicional 2ª de dicha ley establece que "en virtud de su régimen

foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional de Convenio Económico. En el mismo se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado".

Se perpetúa así en el futuro el sistema singular de financiación de determinados territorios, al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, que "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", actualizados "en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía". Tal sistema, por razones históricas de muy diversa índole, estuvo vigente en Vizcaya y Guipúzcoa hasta 1937 y en Alava y Navarra hasta la actualidad (182). El profesor Ferreiro Lapatza lo describe diciendo que "con él, a través de una disposición normativa del Estado y por medio de conversaciones previas entre representantes de la Administración central y de los territorios afectados, se fija la cantidad global o cupo con que cada uno de los territorios históricos que forman Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra contribuyen al sostenimiento de las cargas generales del Estado. Tal cupo es una parte de lo que por ciertos tributos y por las respectivas Diputaciones se recaude en cada uno de estos territorios..." (183).

Se trata, por tanto, fundamentalmente de una autonomía de ingresos, en lugar de la autonomía de gasto en que fundamentalmente consiste el sistema de la L.O.F.C.A., ya que la Comunidad Autónoma correspondiente tiene un derecho sobre la recaudación tributaria generada en el ámbito geográfico de su respectiva jurisdicción, de forma tal "que supone una sustitución atenuada de la Hacienda del Estado por la Hacienda de la Comunidad Autónoma, que dispone de potestad tributaria en los términos y condiciones establecidas en la ley" (184). En la medida en que dicha ley es una ley paccionada, cuya aprobación y modificación exige el con-

curso de dos voluntades - la estatal y la de la Comunidad Autónoma- puede decirse que el sistema de concierto supone el ejercicio compartido de las potestades tributarias básicas (185).

El Estatuto del País Vasco dedica a la "Hacienda y Patrimonio" sus artículos 40 a 45 (a su amparo, el concierto económico ha sido aprobado por ley de 13 de mayo de 1981). A este respecto debe destacarse que la filosofía tradicional del cupo del País Vasco se invierte en el Estatuto. Anteriormente se compensaba a los Territorios históricos por los gastos que estos realizaban, en sustitución del Estado, en servicios de carácter general. En lo sucesivo serán los Territorios Históricos, que asumen buen número de competencias estatales en su ámbito territorial, los que compensen al Estado por los gastos e inversiones que éste realice en los servicios de carácter general que no hayan asumido aquellos territorios. Es decir, antes los territorios históricos retenían el importe de la recaudación necesario para financiar los gastos compensables que ellos realizaban. Ahora, a efectos de determinación del cupo, pierde relevancia el volumen de recaudación tributaria obtenida en el País Vasco, ya que su aportación al Estado no está en función de dicha recaudación, sino del importe de las cargas generales del Estado y de los ajustes territoriales pertinentes.

En síntesis, la actual configuración del sistema parte de la radicación de potestades tributarias en los territorios históricos, a quienes corresponde la titularidad de las sumas recaudadas (Ertragshoheit) y la gestión tributaria en todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que se recaudan a través de los Monopolios fiscales. De la masa de ingresos así obtenida se detrae:

- El cupo que, refundido con el de los restantes territorios históricos, constituye la aportación del País Vasco a las cargas generales del Estado. Para determinar dicho cupo se tienen

también en cuanto los ajustes territoriales necesarios: el Estado transfiere al País Vasco los ingresos obtenidos por aquel en la medida en que sean atribuibles a éste, y paralelamente, el País Vasco transfiere al Estado los ingresos obtenidos por su Hacienda que correspondan a tributos girados sobre rentas o consumos que o bien no se han generado o no se han realizado en el País Vasco.

- La aportación de los Territorios Históricos al sostenimiento de los gastos de las instituciones Comunes del País Vasco, cuyo Presupuesto de ingresos corrientes se nutre fundamentalmente por esta vía. En este sentido puede decirse, como ha puesto de relieve Vicente-Arche, que en la Comunidad Autónoma que analizamos no existe una Hacienda autonómica sino cuatro, las de los territorios históricos y la de las instituciones comunes (186).

En el caso de Navarra, no existe esa dualidad institucional interior, pero se aplica el mismo modelo con algunas peculiaridades. La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral de Navarra de 10 de agosto de 1982 contiene una regulación menos prolija que el Estatuto Vasco, y en lugar de fijar directamente los principios en que ha de inspirarse o que debe respetar el convenio económico, se remite a los principios contenidos en el título preliminar del convenio económico vigente a la entrada en vigor de aquella, aprobado por Decreto-Ley de 24 de julio de 1969.

b') Compatibilidad del régimen de concierto o convenio con el principio de solidaridad.

El profesor Lasarte ha puesto de relieve el grave atentado a la solidaridad y en general a los principios constitucionales que el régimen de concierto o convenio puede suponer, destacando la necesidad de que la aprobación no ya del régimen de conciertos sino de los mismos conciertos, no escape del poder legislativo (187).

Más rotundamente José Luis de Juan y Peñalosa afirma que "el sistema de conciertos supone una quiebra de lo que entendemos por solidaridad", ya que aquel estaría, según éste autor, presidido por el principio del beneficio, mientras que esta sólo puede realizarse en el seno del principio de capacidad, aparte de la congelación de los cupos y la rigidez de su revisión durante muchos años. Ello le lleva a calificar el sistema como "primitivo y fuera de época" (188).

Ciertamente, no puede menos que admitirse que en el Derecho comparado predominan fórmulas de financiación contrarias al sistema de concierto o convenio, similares al régimen general de la L.O.F. C.A, pero tampoco pueden dejar de señalarse los características comunes entre ambos sistemas - el de concierto y el general - de forma tal que cabe afirmar que el sistema de conciertos económicos no rompe necesariamente el principio de solidaridad.

Dichas características comunes son las siguientes:

- La cobertura financiera de los gastos de la Comunidad en régimen de concierto o convenio se realiza con su propia recaudación, pero transfiere al Estado su aportación a las ~~cargas~~ generales, incluyendo entre dichas cargas los recursos con que el Estado lleva a cabo su política redistributiva, por lo que se puede decir que en este marco el sistema es uniforme para todas las Comunidades Autónomas. Según la Comisión de Expertos, así se hace efectivo el principio de solidaridad (189).

- También son comunes a todas las Comunidades Autónomas las técnicas de coordinación establecidas en la L.O.F.C.A., lo que requiere representantes de todos los territorios en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El sistema de conciertos ha de observar la "estructura general impositiva del Estado", y además la gestión y recaudación se somete a la "alta inspección" del Estado, se exige que la Comunidad Autónoma aplique las leyes fiscales de carácter excepcional

o coyuntural que el Estado pueda aprobar, etc. (Vid. art. 41 del Estatuto del País Vasco)

- Las fórmulas generalizadas en el régimen de conciertos (tributos concertados) tienen unos perfiles técnicos muy similares a los tributos cedidos, que es uno de los mecanismos de financiación del régimen ordinario.

- Por último, hay que tener en cuenta que el convenio o concierto se utiliza sólo para regular relaciones de orden tributario entre el Estado y los Territorios forales, por lo que la L.O.F.C.A. se aplica complementariamente en las demás materias: ingresos patrimoniales, tributos propios, operaciones de crédito, ingresos de Derecho privado, asignaciones presupuestarias de nivelación, Fondo de Compensación interterritorial, régimen presupuestario, fiscalización de su actividad financiera, etc.

Dadas estas características comunes, y especialmente de la unidad de los mecanismos redistributivos y de coordinación, que son los mismos en el régimen de concierto que en el general, puede concluirse con Ferreiro que el concierto "puede adquirir así el sentido no de un privilegio sino de una forma característica de estos territorios de contribuir a las cargas generales del Estado". Para la Comisión de Expertos "las diferencias existentes son más jurídicas que económicas, como consecuencia de la distinta vía elegida para instrumentar la financiación autonómica: vía de ingresos en el caso de los territorios forales y vía de gasto para las restantes Comunidades". Por tanto, la estricta aplicación de las normas legales no debe producir agravios siempre que se instrumenten de forma adecuada. Ello exige, como afirma Ferreiro, que el sistema de Conciertos permita "la comparación de las cifras destinadas a la financiación de la (s) Comunidad(s) Autónoma(s) vasca y (navarra) con las destinadas a la financiación del resto de las Comunidades Autónomas" (190).

En definitiva, el régimen de concierto o convenio no es

incompatible, en principio, con la solidaridad interterritorial, sino que ello depende de su aplicación práctica y sobre todo de la fijación del cupo. El artículo 41.2.f) del Estatuto Vasco expresamente afirma que "el régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución", pero no establece garantías adicionales que hagan efectiva en la práctica esta norma, quedando, por tanto, remitido el problema fundamentalmente a la fijación del cupo, que se aprobará por ley con la periodicidad que señale el Concierto y sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que el mismo señale (art. 41.2.d) y e) del Estatuto).

CAPITULO II

FORMULACION DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

SUMARIO:

- 1.- Formulación doctrinal y jurisprudencial del principio de solidaridad, con especial referencia al Derecho Comparado
 - a) La aceptación jurisprudencial del principio de solidaridad en Estados Unidos
 - b) La solidaridad en otros países anglosajones: Canada y Gran Bretaña
 - c) La compensación financiera (Finanzausgleich) en la República Federal de Alemania, y la elaboración doctrinal del principio de lealtad federal (Bundestreue)
 - d) Referencia a otros federalismos germánicos: Suiza y Austria
 - e) La solidaridad en la doctrina italiana; el carácter accidental de la solidaridad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional
 - f) Portugal, Francia y Bélgica
 - g) La solidaridad en el ámbito de las organizaciones internacionales de integración; especial referencia a las Comunidades Europeas
- 2.- Formulación del principio de solidaridad en el ordenamiento constitucional español.
 - a) La recepción del principio de solidaridad en la Constitución y los Estatutos de Autonomía; la solidaridad interpersonal, intersectorial e interterritorial; su posible reconducción a otros principios; el contenido mínimo de la solidaridad interterritorial y la necesidad de generalizar este principio a toda la Hacienda pública
 - b) La solidaridad y otros principios constitucionales: resolución de posibles conflictos; solidaridad y suficiencia; solidaridad y buena fe
 - c) El principio de solidaridad en la jurisprudencia; carácter accidental de dicho principio
- 3.- Concepto, contenido y valor jurídico de la solidaridad en su proyección financiera
 - a) Concepto amplio y estricto de la solidaridad en su proyección financiera
 - b) La dualidad de aspectos de la solidaridad financiera: compensación y coordinación; la reconducción del principio de coordinación al de solidaridad
 - c) Valor jurídico del principio de solidaridad: a') como principio informador del ordenamiento jurídico; desarrollo legislativo; b') como elemento interpretativo; c') la solidaridad como fundamento autónomo de deberes "extra ordinem"; referencia a la "Bundestreue" en Alemania y a la doctrina del interés nacional en Italia

El principio de solidaridad, con una u otra denominación y alcance, ocupa un lugar básico en los Estados federales, donde frecuentemente, a falta de declaraciones constitucionales expresas, ha sido formulado inicialmente por la doctrina y jurisprudencia. Las Comisiones de Expertos que han estudiado y analizado los problemas que plantea la autonomía territorial se han manifestado, en todos los países, en este sentido (Comisión Troeger en Alemania, 1966; Comisión Kilbrandon en Gran Bretaña, 1973; Comisión Guichard en Francia, 1976; Comisión Giannini en Italia, 1976), lo que en algunas ocasiones ha llevado a reformas legislativas importantes. En el mismo sentido se han inclinado, en España, tanto la Comisión de Expertos sobre Autonomías, como la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas.

Incluso fuera del ámbito de la organización territorial del Estado, el principio de solidaridad tiene un cierto papel en la construcción del Derecho público, ya que la solidaridad no se predica sólo de las relaciones interterritoriales, sino también de las relaciones interpersonales e intersectoriales. Ello explica que también en la doctrina de Estados unitarios aparezcan construcciones basadas en éste principio.

En el ordenamiento jurídico español, a diferencia de lo que es frecuente en el Derecho comparado, ha sido la Constitución de 1978 la que por primera vez ha formulado este principio, cuyas consecuencias ha extraído el legislador ordinario, sin que, salvo escasas excepciones, haya dado lugar a pronunciamientos doctrinales o jurisprudenciales de relieve, por lo que es urgente indagar sobre el concepto y contenido de la solidaridad



1.- Formulación doctrinal y jurisprudencia del principio de solidaridad con especial referencia al Derecho comparado (191).

a)) La aceptación jurisprudencial del principio de solidaridad en los Estados Unidos

La Constitución americana, en su redacción originaria, consagra una separación de poderes (federalismo dualista) que provoca, en la primera época, una jurisprudencia favorable a los derechos soberanos de los Estados. Pero no faltan ocasiones en que la Corte Suprema señala el carácter solidario de los poderes ejercidos en el interior de los Estados Unidos. Así, en el caso Moke v. United States (1913) se afirma:

"Nuestra forma dualista de gobierno tiene sus complicaciones; los Estados y la Nación tienen esferas diferentes de jurisdicción....; pero debemos pensar que somos un pueblo, que los poderes reservados a los Estados y los conferidos a la Nación están destinados a ser ejercidos, de forma independiente o concurrente, con el fin de promover el bienestar general, material y moral".

El recurso a la cláusula de bienestar general (General Welfare Clause) que se consagra definitivamente en el caso V.S.v. Butler (1936) permite de forma indirecta, el desarrollo de un poder federal ilimitado para hacer efectiva la solidaridad.

De forma similar la doctrina de los poderes implícitos (implied powers) que se sienta en el caso Mac Culloch v. Maryland (1819) permite a la federación tomar todas las medidas necesarias (Necessary and proper clause) para ejercer los poderes enumerados en la sección 8 del artículo I de la Constitución, en cuyo caso prevalece el Derecho federal sobre los Estados miembros, regla típica de otros países federales (Bundesrecht bricht Landesrecht)

La jurisprudencia, además, a partir de la Sentencia Natio-

nal Labor Relations Board v. Jones and Laughlin Steel Corp (1935), implanta una interpretación extensiva de la cláusula de comercio, que legitima constitucionalmente las intervenciones federales en la economía (192).

Se puede decir, por tanto, que las bases del principio de solidaridad, en el caso americano, se sientan a través del esfuerzo jurisprudencial para superar el federalismo dualista consagrado en la Constitución. En la actualidad, la solidaridad se hace efectiva a través de las subvenciones (grants) y los programas de distribución de ingresos, condicionados (Special Revenue Sharing) o incondicionados (General Revenue Sharing); como señala A. P. Herber la Federación de Estados Unidos carece de un programa de igualación fiscal horizontal, pero ello no quiere decir que no se hayan realizado esfuerzos directos en tal sentido. Por una parte, la propia estructura de una imposición federal progresiva sobre la renta, con un programa neutral de gastos, tendería a favorecer la igualación. Por añadidura, en la medida en que las inversiones públicas no son neutrales sino que favorecen las áreas deprimidas, incrementan aquel efecto. Igualmente, en la medida en que un programa de subvenciones pondera las diferencias de capacidad fiscal, tiende a la igualación, y esto ocurre en particular con el programa de Revenue Sharing (193).

El General Revenue Sharing, cuyas líneas maestras establece la State and Local Fiscal Assistance Act (1972), se empieza a aplicar escalonadamente a partir de esa fecha, pero con un significado y sentido muy distinto de las propuestas doctrinales existentes. En efecto, estas propuestas -la más conocida ha sido la formulada por Heller-Pechman (194)- vinculaban la cuantía de la dotación con el porcentaje previamente establecido de los ingresos obtenidos por el Impuesto federal sobre la renta o por cualquier otro, pero el sistema establecido no es una participación en ingresos, sino un verdadero sistema de Fondo, lo que viene a significar un marcado predominio de la discrecionalidad en su funcionamiento (195).

b) La solidaridad en otros países anglosajones: Canadá y Gran Bretaña

La Constitución canadiense comprende la British North America Act (1867) y las enmiendas posteriores. La insuficiencia del federalismo canadiense ha sido puesta de relieve por la doctrina sugiriendo profundas reformas de la Constitución (196). La más importante de ellas se ha llevado a cabo a través de la "Résolution adoptée par le Parlement du Canada en decembre de 1981". El apartado II del art. 36 de esta ley constitucional se refiere a la compensación de los desequilibrios interterritoriales, empleando una fórmula muy imprecisa que ha merecido las críticas de la doctrina: "el Parlamento y el Gobierno de Canadá asumen el compromiso de principio de hacer los pagos de compensación necesarios para dotar a los gobiernos provinciales con ingresos suficientes para colocarlos en situación de asegurar los servicios públicos a un nivel de calidad y de presión fiscal sensiblemente comparables".

Anteriormente ya la jurisprudencia había extraído una serie de criterios competenciales del preámbulo del artículo 91 que aseguraban la preeminencia federal. L' Ecuyer expone los siguientes (197):

-Cláusula residual a favor del Parlamento federal, lo que constituye una peculiaridad del federalismo canadiense frente a lo que es usual en el Derecho comparado. En materia financiera, dada la antigüedad de la Constitución, dicha cláusula ha tenido un juego importante.

- Teoría de la "dimensión nacional" de un asunto, que legitima la intervención del Parlamento federal. Dicha cláusula se combina con la aplicación del principio de los "poderes de urgencia" que permiten a la Federación intervenir en casos excepcionales.

- La técnica de las competencias implícitas, la supremacía de la legislación federal, y el poder declarativo del Parlamento de Canada (que le permite delimitar el ámbito competencial reservado a las provincias).

- Por último, la supremacía financiera de la Federación, que dispone de todos los modos y sistemas de imposición (artículo 91.3), frente a las provincias, que sólo tienen competencia en relación con la "imposición directa en los límites de la provincia, con vistas a obtener ingresos para objetivos provinciales" (art. 92.2).

También en Gran Bretaña se ha elaborado un modelo teórico de descentralización de cierto interés, pese al fracaso político final (referendum de 1 de marzo de 1979) del proceso de devolución de poderes a Gales y Escocia. Sus características esenciales son: el mantenimiento de la unidad económica (reservando al Estado los mecanismos de ordenación económica más importantes); y la centralización de todos los ingresos en el Tesoro de la Corona, realizándose una mera descentralización del gasto público.

En cuanto al sistema de financiación, uno de los problemas surgidos fue el relativo al petróleo del Mar del Norte, existente frente a las costas escocesas, cuyos ingresos podrían sufragar el gasto público de dicha región. Esta opción fue claramente rechazada en el libro blanco de 1975, como incompatible con el principio de solidaridad y de distribución de los recursos nacionales según las necesidades de cada territorio.

Por otro lado, el informe presentado por la Comisión Kilbrandon al Parlamento, en 1973, examina con cierta atención distintas consecuencias de la solidaridad, tales como la igualación regional del desarrollo y del empleo, el equilibrio financiero ante el Parlamento y las regiones, la igualdad de servicios e imposición y la igualdad de condiciones económicas. Como instrumento fundamental de la solidaridad se contempla la posibilidad de "subvenciones de equiparación", junto a las subvenciones ge-

nerales y otras con un destino específico. Dichas subvenciones, según el informe "constituían una necesidad política" ya que "nuestra tradición de equidad exigiría que esas diferencias (en los gastos) no viniesen impuestos a las regiones por sus disponibilidades financieras; sólo deben ser reflejo de diferentes preferencias regionales" (198).

c) La compensación financiera (Finanzausgleich) en la República federal de Alemania y la elaboración doctrinal del principio de lealtad federal (Bundestreue)

Probablemente sea Alemania el país en que el principio de solidaridad ha sido objeto de un mayor desarrollo y de un tratamiento doctrinal más amplio. Algunos de los problemas de la compensación financiera se abordan en la época de florecimiento de la ciencia financiera alemana, antes de la primera Guerra Mundial, aunque sin aislar estas cuestiones de otros problemas de la economía financiera (199). Quizás la obra antigua de mayor importancia sobre el tema sea la de Richard V. Kaufman (1906), junto con las de Albert Hensel, Georg von Schanz, Johannes Popitz y W. Gerloff (200). En los últimos años se ha producido una abundante literatura sobre estos temas, en la que destaca el trabajo de Hans Pagenkopf (201), que contiene una de las exposiciones más recientes, con especial atención a la evolución histórica de los diversos mecanismos de compensación.

Como ha expuesto detalladamente el profesor Ferreiro Lapata (202), la Ley Fundamental realzaba el poder de los Länder, a los que correspondía el Impuesto sobre la Renta, el de Sociedades y los Impuestos generales sobre las ventas. Ello estaba propiciado, posiblemente, como han señalado Ferreiro y Palao, por los aliados a fin de diversificar los riesgos que podría comportar una concentración de poder financiero en el Estado federal (203).

No obstante esta estructura inicial, a través de las reformas de 1955 y 1956 y la ulterior de 1969, aparecen los "impuestos compartidos", lo que produce un importante traspaso de poder tributario al poder central, a través de un complicado mecanismo de reparto recaudatorio del producto de los tres tributos antes citados, entre la Federación y los Estados, que afecta no sólo a la "soberanía" financiera sino también a la gestión tributaria. Este sistema suple en cierto modo la necesidad de transferencias o subvenciones de carácter igualitario: el producto de los impuestos compartidos se reparte entre la Federación y las Haciendas territoriales al 50 por 100 en lo relativo al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto de Sociedades y en una proporción variable en lo relativo al Impuesto sobre el Valor Añadido, lo que se lleva a cabo mediante la aprobación de una ley federal (que requiere la aprobación del Bundessrat -Cámara de representación territorial) y que, entre otros principios, ha de propiciar tanto la suficiencia como la igualación de recursos, de suerte que actúa como un "fondo de compensación"; lo que de hecho se consigue mediante una serie de negociaciones entre el Gobierno federal y el de los Länder. Este mecanismo de compensación vertical (vertikale Finanzausgleich) se completa con un sistema de transferencias de los Länder ricos a los más pobres (horizontaler Finanzausgleich) que ha sido estudiado detenidamente por Ferreiro. Se hace así efectivo el mandato del art. 107.2 de la ley constitucional de 1969 que modificó en parte la Ley Fundamental de 1949, según el cual: "se garantizará por ley que la distinta capacidad financiera de los Länder se equilibre adecuadamente. La mayor importancia atribuida al Bund por las reformas citadas, ha ido acompañada de los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales, en torno al principio de la "Bundesestreue" o "Bundesfreundliches Verhalten" que actúa en una doble dirección: por un lado, para obligar a los Länder a actuar positivamente sus competencias propias y exclusivas en el caso de que tal actuación sea necesaria para la buena gestión del conjunto fe

deral; y por otro, limitando la discrecionalidad de los Länder en el ejercicio de sus propias competencias, imponiéndoles la obligación de actuarlas sin lesionar el interés común de la Federación y sus demás miembros (204).

En la Bundestreue pueden fundarse deberes jurídicos suplementarios, más allá de los deberes "formales" que son objeto de disposiciones constitucionales expresas (205). Los orígenes de esta doctrina se remontan a la época de Bismark, el cual el 9 de julio de 1879 declara ante el Reichstag que la definición constitucional del Imperio se encuentra en la introducción a la Convención de Federal (Bundesvertrag) concluida por los gobiernos aliados, que hace referencia a una unión ilimitada en el tiempo (ewiger Bund). La doctrina de la época, excesivamente apegada al positivismo, encuentra dificultades para aceptar un principio como el de la "Bundestreue", con un alcance funcional y teleológico, y por tanto extrapositivo. Laband marca el contrapunto de la solidaridad al insistir en el derecho de cada Estado "a buscar exclusivamente su interés egoísta y particular" (206).

Una visión más adecuada de esta problemática aparece en Smend, padre de la teoría de la integración constitucional, que formula una obligación de fidelidad a los acuerdos celebrados, derivada del deber de observar una actitud constructiva en las relaciones federales (Bundesfreundliche Vertragstreue) (207). Estas ideas son desarrolladas por Anschütz y Triepel (208), no sólo en la época que precede a la primera guerra mundial, sino también en la República de Weimar. La solidaridad se considera como una norma jurídica, que exige equilibrios y coherencia, y que juega un papel fundamental en todo Estado federal. Dicho principio exige un comportamiento objetivo y no meramente una actitud subjetiva (buena fe), y no se concibe como un instrumento de nivelación o de "obediencia ciega" en relación con el nivel medio, como se ha puesto claramente de relieve en los problemas relativos a la compensación financiera (209).

La importancia del Tribunal Constitucional para dotar de contenido y hacer efectivo este principio ha sido inmensa, ya que tiene una cierta discrecionalidad para decidir en que casos un Land esta obligado a ejercer una competencia (Handlungsermessen) y hasta que punto debe llegar (Ausübungsermessen). Dicha jurisprudencia debe insertarse en el contexto más amplio de las sentencias sobre el principio federal, del cual se afirma que genera tambien obligaciones para los Länder (Sentencia de 20 de febrero de 1952). El principio de la Bundestreue se ha invocado para obtener los resultados más varios: asi, por ejemplo, para impedir consultas populares en un Land sobre política de defensa (S. de 30 de julio de 1958), para exigir aportaciones financieras a los Länder ricos en beneficio de los menos desarrollados (S. de 18 de febrero de 1952), o para prohibir a un Land dar a sus funcionarios gratificaciones de Navidad sin tener en cuenta la situación de otros Estados que no podían permitirse tal gasto (sentencia del Tribunal de Karlsruhe de 10 de diciembre de 1953) (210). Ahora bien, la solidaridad, y en concreto las ayudas financieras de la Federación, no puede emplearse, como ha indicado el Tribunal Constitucional en una Sentencia de mayo de 1975, como "un instrumento de orientación directa o indirecta para imponer a los Länder fines de orden general del Bund".

d) Referencia a otros federalismos germánicos: Suiza y Austria.

En la literatura suiza, la problemática de la compensación financiera cuenta con una cierta tradición (211), y como ha ocurrido en practicamente todos los paises, la tendencia clara a la unidad económica se ha visto acentuada tras las reformas constitucionales, fundamentalmente la de 1947. Las posibilidades de la Confederación llegan, en materia financiera, a la supresión de las

subvenciones federales a actividades o proyectos cantonales cuando estos no se llevan a cabo. Aunque esta "coacción financiera" carece de apoyo constitucional explícito, se entiende que éste es innecesario, pues el cumplimiento de las actuaciones objeto de subvención constituye una condición implícita del otorgamiento de ésta.

Sin embargo, en Suiza existe una amplia potestad tributaria de los Cantones, que provoca grandes disparidades en la presión fiscal, especialmente en relación con las personas jurídicas, reiteradamente denunciadas (212). Tras algunas iniciativas, en 1976 y 1977, fracasadas, el 12 de junio de 1977 se introdujo un nuevo artículo 42 quinquies en la Constitución de 1874, que encomienda a la Confederación la armonización formal del régimen tributario, aunque persisten las diferencias de tipo impositivo.

La confederación está asimismo obligada a la realización de una política regional dirigida a equilibrar desigualdades económicas regionales (art. 31 bis de la Constitución) y como complemento y garantía final de la solidaridad se establece un sistema de compensación financiera intercantonal, confiado también a la Confederación (art. 42 ter), que se lleva a cabo a través de tres técnicas: las subvenciones federales (en las que ha de tenerse en cuenta la capacidad financiera de los cantones); los reembolsos a los Cantones (transferencias federales para cubrir el coste de las actividades exigidas a éstos por una ley federal); y la participación en los ingresos federales (213).

La Constitución austríaca de 1925 establece asimismo una estructura federal limitada, atribuyendo al Bund las competencias fundamentales, pero no regula directamente la materia financiera, sino que en su artículo 13 se remite a una ley federal constitucional (Finanzverfassungsgesetz), efectivamente dictada con fecha de 21 de enero de 1948. Dicha ley se desarrolla, en materia de compensación financiera, por una ley de duración bianual (hasta 1953),

que para permitir la formulación de planes económicos a medio plazo ha pasado a tener, desde 1953 una duración de seis años (214).

e) La solidaridad en la doctrina italiana; el carácter accidental de la solidaridad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En el ordenamiento constitucional italiano -artículo 119 de la Constitución de 1947- se recoge el principio de autonomía financiera regional en la forma y límites dispuestos por las leyes de la República, lo que implica que sea el legislador estatal el que determina las potestades financieras de las regiones. La norma fundamental es la ley de 16 de mayo de 1970, núm. 281, en la que se establecen, como recursos de las regiones, el tributo, la deuda y el patrimonio. Prescindimos de las regiones de Estatuto especial, que disponen -artículo 116 de la Constitución- de formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales aprobados por leyes constitucionales (215).

Dado el papel que juegan las leyes del Estado, la idea de coordinación y solidaridad están presentes en todas las obras -la más reciente la de Mario Bertolissi (216)- dedicadas al tema. En el ámbito tributario, aparte de los "tributos propios" (que no establecen las regiones, sino que solamente disponen de las sumas recaudadas), la figura más importante es la de las participaciones en tributos del Estado -figura estudiada, entre nosotros, por José Luis Muñoz del Castillo y Manuela Vega Herrera (217), -que se hace efectiva a través de fondos generales (fondo común y fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo) en cuya distribución se tienen en cuenta criterios que pretenden hacer efectiva la idea de solidaridad (población, superficie, porcentaje de emigración, paro, carga per cápita en el impuesto sobre la renta, etc., en el fondo común;

y criterios similares, que debería fijar el Comité interministerial para la programación económica, se han tenido en cuenta para distribuir el fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo).

Pero la noción de solidaridad ha sido desarrollada en la doctrina italiana, con un alcance que en modo alguno puede limitarse al ámbito financiero, ya que el artículo 2 de la Constitución afirma que la República garantiza los derechos individuales del hombre... y exige el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social (218). El fundamento de los deberes constitucionales (prestaciones tributarias, servicio militar, deber de instrucción...) se encuentra en el ordenamiento italiano, por tanto, en la solidaridad, y la doctrina -por ejemplo Lombardi- inicia el estudio de tales deberes con una descripción del concepto de solidaridad. Para el citado autor, la solidaridad política, económica y social no son categorías radicalmente distintas, sino momentos de un mismo fenómeno, el de la solidaridad, que, en cuanto concepto jurídico indeterminado, tiene un contenido que corresponde llenar al legislador en cada campo, económico, político y social. Se trata, con todo, de un principio fundamental por su importancia, pues presupone la desigualdad y diversidad de las fuerzas políticas que forman la Constitución material -el ordenamiento italiano es, para Lombardi, un ordenamiento "no homogéneo o antagonista", en el que cada fuerza social retiene sus fines como válidos y se enfrenta con las otras- para, en un momento posterior lograr la formación de un consenso, -una mediación o homogeneización-, en torno a los principios básicos, sin el cual la vida política se reduciría a una guerra hobbesiana de todos contra todos (219). En este sentido, aunque con especial referencia al derecho de huelga, Villone ha sostenido que la solidaridad alude a intereses metaindividuales, es decir, que se trata de una relación entre categorías de personas, o sujetos colectivos, a los que se imputa el deber

de solidaridad y otros sujetos colectivos beneficiarios (220).

Sin embargo, para un amplio sector doctrinal, la genericidad misma del concepto de solidaridad hace que parezca más un "dettato morale" que un principio jurídico. Según Lavagna, la Corte Constitucional no ha distinguido la solidaridad política de la económica, considerando incluidas ambas en la social, ni ha profundizado en el concepto de solidaridad "porque estos principios abstractos dicen muy poco hasta que no surge una necesidad concreta de emplearlos" (221). En el mismo sentido, Pizzorussu sostiene que la distinción entre los distintos aspectos de la solidaridad no es fácil, y se pregunta incluso si dicha distinción es útil o conveniente (222).

El caso es que la Corte Constitucional ha empleado el principio de solidaridad como un principio "accidental", ya que nunca se ha acudido automáticamente a este concepto, sino sólo refiriéndolo a otros preceptos constitucionales, como el artículo 38 (garantías asistenciales, que se basan en la solidaridad) (Sentencia núm. 65 de 4 de julio de 1979), o el artículo 81 parrafo 4, que exige que las leyes que establezcan aumentos de gasto indiquen los medios para hacerles frente; en base a este último precepto, la sentencia núm. 92 de 8 de junio de 1981 declaró inconstitucional el artículo 6 de la Ley de 9 de octubre de 1971 sobre resarcimiento de los daños de guerra a ex-combatientes de las regiones o entes locales, atribuyendo los gastos a estos mismos entes. El principio de solidaridad sólo se aplica, por tanto, si existe soporte expreso en algún precepto constitucional concreto.

f) Portugal, Francia y Bélgica

La Constitución portuguesa, en su artículo 227, afirma que "la autonomía regional tiende a la consolidación de los lazos de

solidaridad entre todos los portugueses". La solidaridad no se pre dica por tanto de los entes territoriales sino de los propios individuos -los portugueses-, y se hace empleando una expresión ya utilizada por Duguit ("lien de solidarté"), quien, como hemos visto, ha elaborado la construcción más acabada de la solidaridad en el Derecho público (223). Para Duguit, la solidaridad o interdependencia es un sentimiento arraigado en cualquier grupo social, que encuentra sus bases fácticas en la comunidad de intereses y necesidades que satisfacer (solidaridad mecánica) y en la división del trabajo (solidaridad orgánica). Pero es además el fundamento del Derecho en general y de toda regla de derecho en particular, pues conforme a la solidaridad pueden imponerse abstenciones o compor tamientos activos, verdaderas limitaciones de la autonomía priva da. Es incluso una finalidad de la actividad de los gobernantes. Pero en ambos casos -Constitución portuguesa y doctrina francesa- se trata de un principio que juega sobre todo en las rela ciones interpersonales, y a nosotros nos interesa sobre todo el aspecto interterritorial de la solidaridad.

En el ámbito de los países europeos nos resta por hacer una breve referencia al caso belga (224). La regionalización en Bélgica es una consecuencia de la revisión constitucional de 1970. Hasta dicho año la región era una circunscripción natural del territorio nacional, sin límites geográficos precisos, sin órganos propios, ni competencias. El artículo 107 quater de la Constitución, introducido en 1970, prevé una política regional, que se desarrolla en la ley 1 de agosto de 1974, según la cual, las funciones regionalizadoras se financian con una dotación global que el Gobierno reserva cada año en los Presupuestos para cubrir los gastos de la política regional, y que se reparte en función de la población de cada región, su superficie, y el rendimiento en cada región del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En la práctica, la reforma constitucional aludida no resolvió los problemas estructurales belgas, y en 1977 se llevaron a cabo ne-

gociaciones políticas (acuerdo Agmont o Pacto Comunitario) completados y precisados con el acuerdo Stuyvenberg, a principios de 1978. En estos acuerdos se preveía que cada región contase, aparte de la suma global fijada en el Presupuesto, con ingresos no fiscales propios, cesiones o participaciones eventuales en la recaudación impositiva, ingresos propios y empréstitos. El problema regional, con todo, no puede considerarse satisfactoriamente resuelto en Bélgica.

- g) La solidaridad en el ámbito de las organizaciones internacionales de integración; especial referencia a las Comunidades Europeas.

El papel de la Hacienda pública en las organizaciones internacionales de integración, y en concreto, en las Comunidades Europeas, ha sido reiteradamente puesto de manifiesto por la doctrina (225). Como ya señalara hace tiempo el profesor Sainz de Bujanda, la unidad política de Europa, o, al menos, la creación de una autoridad política supranacional, ha de proceder de la coordinación económica y fiscal que se desea (226).

En este sentido, hay que destacar el papel que juega el principio de solidaridad, como se hace en la resolución del Parlamento europeo, de 14 de septiembre de 1983, relativa al contenido del anteproyecto de Tratado que instituye la Unión Europea, en cuyo preámbulo se afirma: "La Unión tendrá por objeto ayudar a sus pueblos a desarrollar la solidaridad que les une y a preservar su personalidad histórica, su dignidad y su libertad en el marco de leyes e instituciones comunes libremente aceptadas y en caminadas al progreso y la paz". Y en relación con los recursos, se establece en la citada resolución que "una ley orgánica introducirá en el sistema financiero de la Unión una forma particular

de compensación fiscal -referida tanto a los ingresos como a los gastos- destinada a atenuar los desequilibrios excesivos del nivel económico entre las distintas regiones. Esta compensación se efectuará a través de la Hacienda de la Unión, y con prioridad de su parte de gastos" (227). Normas muy similares se recogen en el preámbulo y en el artículo 73 del Proyecto de Tratado que instituye la Unión Europea (228).

Precisamente a los problemas que plantearía la compensación financiera en la Comunidad Europea se dedica el segundo de los anexos del llamado "libro verde" sobre la futura financiación de la Comunidad (229). Este documento se sitúa en la línea de la resolución del Parlamento de 15 de noviembre de 1979 en la que se "estima que un sistema nuevo y duradero de compensación financiera entre los Estados miembros en el marco de la Comunidad -basado en la noción de producto interior bruto por habitante y organizado en el marco del presupuesto comunitario- puede contribuir eficazmente a sostener los esfuerzos de convergencia realizados a través de las políticas comunes" (Resolución Lange) (230); poco más tarde, en la resolución Spinelli (1981), el Parlamento declaraba que debía acentuarse el papel redistributivo del Presupuesto (231)

En este marco, la Comisión se refiere, en el citado libro verde, a la compensación financiera, entendida como "un proceso sistemático de transferencias financieras orientadas al equilibrio de la capacidad presupuestaria o de los resultados económicos de diferentes niveles de gobierno en un sistema federal". El objetivo de este equilibrio sería hacer posible que los Estados pres-ten a los ciudadanos servicios públicos uniformes con una presión fiscal también uniforme. La Comisión analiza los sistemas de compensación practicados en los Estados europeos, sobre todo Suiza y Alemania, y extrae las correspondientes consecuencias para la Comunidad. Un sistema horizontal semejante al alemán (compensación entre los Länder) no constituye un modelo apropiado debido a las

peculiares circunstancias postbélicas en que se ha desarrollado y al hecho de que funciona fuera del Presupuesto federal. Más promotor parece el sistema vertical (compensación efectuada a través del poder presupuestario central), pero habría de cumplir ciertos requisitos previos:

- La Comunidad debe disponer de los medios necesarios para efectuar pagos de compensación, cosa que no ocurre en la actualidad ya que su presupuesto, contrariamente a lo que ocurre en los Estados federales, es inferior al de sus miembros.

- Habría que establecer un objetivo político general y un método objetivo para calcular la cuantía de los pagos a realizar.

- Sería necesaria una vigilancia eficaz del grado de cumplimiento de dicho objetivo político.

En la Comunidad ya existen precedentes de un sistema de compensación como los fondos estructurales (sobre todo los Fondos regional y social). Naturalmente sería posible profundizar en esta línea, introduciendo en el presupuesto un sistema de transferencias de alcance más amplio, que no tendrá por qué llegar a ser un sistema de compensación presupuestaria completo, tal como se practica en los Estados federales, en los que existe ya una mayor tradición y homogeneidad entre sus territorios.

2.- Formulación del principio de solidaridad en el ordenamiento constitucional español.

La especificidad del caso español radica en la amplia recepción positiva que ha tenido el principio de solidaridad, que en otros países es, fundamentalmente, una creación doctrinal y jurisprudencial. Algunos autores -A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez (232)- han apuntado además en base a criterios económicos, la innovación a escala mundial que supone la Constitución española, en la que la solidaridad pretende la corrección de los desequilibrios interterritoriales, fundamentalmente a través de la inversión (arts. 138.1 y 158.2), frente a lo que ocurre en los sistemas extranjeros, en los que se pretende aproximar la capacidad fiscal de los entes territoriales, o equiparar los índices de prestación en los servicios públicos, es decir, equilibrar en cifras per capita territorial~~es~~ una amplia porción de los gastos, sobre todo ~~de~~ los gastos corrientes. Pero entendemos que este objetivo de equiparación fiscal también está presente en el ordenamiento español - en la participación en ingresos del Estado y en las asignaciones ex artículo 158.1 de la Constitución-, y que por otra parte, como ha señalado el profesor Palao, son principalmente fundamentos ético-jurídicos, y no económicos, los que exigen las medidas compensatorias que se expresan a través de la solidaridad (233).

Nos referiremos, por tanto, a los distintos aspectos de la solidaridad que aparecen reflejados en la Constitución, a sus relaciones con otros principios constitucionales, y a su aplicación jurisprudencial.

- a) La recepción del principio de solidaridad en la Constitución y los Estatutos de Autonomía; la solidaridad interpersonal, intersectorial e interterritorial; su posible reconducción a otros principios; el contenido mínimo de la solidaridad interterritorial y la necesidad de generalizar este principio a toda la Hacienda pública.

La Constitución se refiere al principio de solidaridad en el artículo 2, para apoyar en él la garantía de unidad de la nación española y el buen funcionamiento del sistema de autonomías de las nacionalidades y regiones; en el artículo 138 para constituir al Estado en garante de la realización efectiva de dicho principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular; en el artículo 156, como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; en el artículo 158, en fin, como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del Fondo de compensación interterritorial; y existen otras referencias a consecuencias más o menos inmediatas de dicho principio a las que más adelante haremos alusión.

Los Estatutos de Autonomía también han inspirado algunas de sus previsiones en dicho principio. Así, por ejemplo, el catalán lo acoge en su propio preámbulo elevándolo al rango de "garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España" y, en algún precepto, llega a darle un contenido concreto -por ejemplo, en el artículo 45.1 c) en el que se establece que una de las bases para negociar la participación de la generalidad en los impuestos estatales será "el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere la Constitución, que se aplicará en función de la relación inversa de la renta real por habitante en Cataluña respecto a la del resto de España"-; y el Estatuto vasco eleva la solidaridad a uno de los principios rectores de la organización y funcionamiento del régimen de concierto (234).

En todos estos preceptos no existe una única acepción de la solidaridad, si no es remontándonos a un concepto muy abstracto, sino que existen tres ámbitos distintos de solidaridad: solidaridad interpersonal, solidaridad interterritorial, y solidaridad intersectorial.

- A la solidaridad interpersonal se refieren los artículos 45.2 ("los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva") y 156.1 (que limita la autonomía financiera en base a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de "solidaridad entre todos los españoles"). Aquí el vínculo de solidaridad, como ocurre en la Constitución portuguesa, se refiere a los individuos.

- A la solidaridad interterritorial se refieren los artículos 2 (solidaridad entre nacionalidades y regiones); 138 (que se remite al artículo 2 y dota de contenido a la solidaridad interterritorial al determinar que ésta persigue un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español); y 158.2 (que se refiere al Fondo de Compensación, cuya finalidad es corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad). El hecho de que la relación de solidaridad se predique entre "nacionalidades y regiones" o entre "partes del territorio" hace clara referencia a las Comunidades Autónomas, pues esos sujetos políticos e históricos llamados nacionalidades, regiones o territorios se articulan para acceder a la autonomía en esas Corporaciones territoriales dotadas de personalidad jurídica denominadas Comunidades Autónomas (235).

- Por último, cabría hablar también de solidaridad intersectorial, que aparece implícitamente recogida en los artículos 40.1 (distribución de la renta y fines de política económica) y 131 (planificación), aunque la Constitución no emplea en ninguna

ocasión el término solidaridad con este alcance.

Evidentemente todas estas manifestaciones de la solidaridad se remontan a una noción común, aunque excesivamente vaga e imprecisa, que podría formularse en base a las ideas de igualdad y unidad, que como ha señalado Palao Taboada son las dos raíces del principio de solidaridad (236). Especialmente intensa resulta la interconexión existienten entre la solidaridad interpersonal e interterritorial, hasta tal punto que, con referencia al ámbito fiscal, J.L. de Juan y Peñalosa ha entendido que esta segunda faceta es una forma de realización de la primera o, si se prefiere, que la solidaridad interterritorial es una vertiente más amplia en la que se inserta la solidaridad interpersonal (237). Dicha conexión se expresa en el artículo 139.1 de la Constitución, según el cual "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".

Sin embargo, entendemos que es útil mantener la distinción entre los tres aspectos antes citados de la solidaridad, y examinar en que medida cada uno de ellos es reconducible a otro u otros principios constitucionales. Así, el principio de solidaridad intersectorial -que no se recoge, como hemos visto, autónomamente en la Constitución- vendría a quedar integrado en los principios que inspiran la política económica y la planificación, sin que pueda construirse autónomamente fuera de este ámbito. Por otra parte, la solidaridad interpersonal podría reconducirse al principio de igualdad recogido en los artículos 14 y 139.1 de la Constitución, preceptos analizados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 16 de noviembre de 1981, y que, como ha señalado el profesor J. Martin Queralt en comentario a dicha Sentencia (238), no prohíben toda discriminación, sino sólo aquella que resulte injustificada en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto. Para asegurar la efectividad de la solidaridad interpersonal el Estado se reserva como competencia exclusiva "la regulación de las condiciones básicas que ga-

garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1). En este sentido puede decirse que la solidaridad interpersonal cumple un papel similar al que dicha noción juega en la Constitución italiana, en cuanto fundamento de los derechos y deberes constitucionales. En particular, en relación con el deber de contribuir, la solidaridad jugaría como exigencia y fundamento de un sistema tributario justo, inspirado en el criterio de capacidad contributiva (art. 31.1 de la Constitución). Como afirma E. Simón Acosta "el principio de solidaridad se traduce, en el campo tributario, en la plena vigencia del principio de capacidad contributiva" (239).

Por tanto, tampoco la solidaridad interpersonal puede construirse como un criterio material autónomo de justicia, ya que se identifica con los principios de igualdad y capacidad contributiva, y en definitiva con la interdicción de discriminaciones arbitrarias. Cosa distinta ocurre, a nuestro juicio, con la solidaridad interterritorial, que como señala J. Martín Queralt supone la incorporación al ámbito de los principios materiales de justicia financiera de un nuevo principio de orden superior, que deberá establecer los parámetros rectores de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, su coordinación con la Hacienda estatal y las Haciendas locales y entre ellas mismas (240).

Podría pensarse que la solidaridad interterritorial es subsumible en el principio general de justicia del gasto público, entendido por el artículo 31.2 de nuestra Constitución como la realización de una asignación equitativa de los recursos públicos, y en efecto, como ha destacado M.T. Soler Roch (241), en alguna de sus manifestaciones concretas, como principio que ordena la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, por ejemplo, la solidaridad viene necesariamente referida a un criterio de reparto desigual, que favorece a unos territorios respecto de otros y que permite así cumplir el objetivo de nivelación que

la Constitución le asigna. Precisamente esa función niveladora, de corrección de las desigualdades -sobre todo en las necesidades públicas básicas- es lo que da contenido al principio de justicia material del gasto, como han entendido Rodríguez Bereijo y Bayona de Perogordo, entre otros (242).

Sin embargo, si bien es cierto que la solidaridad interterritorial, en alguna de sus manifestaciones, es reducible al artículo 31.2 de la Constitución, no cabe en absoluto subsumirla por completo en dicho precepto, ya que, por un lado, la nivelación interterritorial es sólo uno, entre varios, de los criterios de justicia en el gasto, y por otro lado, la solidaridad también se manifiesta en la vertiente de los ingresos, como por ejemplo, en la fijación del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. Resulta, por tanto, posible y conveniente el análisis autónomo de la solidaridad interterritorial, para explicitar el contenido de este criterio de justicia tanto en la vertiente de los gastos como de los ingresos públicos. Sin perjuicio de la íntima conexión entre solidaridad e igualdad, preferimos reservar ésta última expresión para las relaciones interpersonales y circunscribir la solidaridad a las relaciones interterritoriales, pues dicho aspecto interterritorial es la dimensión básica de éste principio en la Constitución, como ha puesto de relieve A. Pérez Moreno (243), y en este sentido se recoge en la L.O.F.C.A. en su artículo 2.1 c). Para J. Linares y Martín de Rosales, no puede hablarse con propiedad de solidaridad interterritorial o interregional, ya que al configurarse el F.C.I. como carga general del Estado (art. 16 de la L.O.F.C.A.) resulta que las regiones nada aportan directamente a dicho fondo (244). Pero la Constitución guarda silencio sobre el medio de dotación del Fondo, y además el carácter interterritorial de dicho mecanismo de financiación puede venir dado no sólo por su dotación sino también, y sobre todo, por su destino, al margen del carácter interterritorial de otros mecanismos aplicativos de la solidaridad.

Ciñendonos, pues, a la solidaridad en su dimensión interterritorial cabe distinguir, a su vez, como hace A. Pérez Moreno (245):

- Solidaridad de las regiones con el Estado, desde la perspectiva del respeto y lealtad al Estado unitario
- Solidaridad interregional, que sitúa a las regiones en una relación directa o recíproca.
- Solidaridad intrarregional

De estas tres vertientes de la solidaridad interterritorial la Constitución se refiere fundamentalmente a la segunda -solidaridad "entre nacionalidades y regiones" (art. 2); "equilibrio ... entre las diversas partes del territorio español" (art. 138.1) etc.- es decir, a la solidaridad o nivelación entre Comunidades Autónomas. La solidaridad intraregional queda abandonada en el art. 2.2 de la L.O.F C.A. a la actividad autonómica, lo que puede provocar problemas en las Comunidades más pobres. La solidaridad entre Estado y Comunidades Autónomas, en cambio, puede sobreentenderse en la Constitución, porque en otro caso llegaríamos al absurdo de que el todo no pudiera exigir la solidaridad de las partes, rompiendo la lógica intrínseca de la noción. Además, poniendo en relación el artículo 2 con el artículo 156 de la Constitución, vemos que la solidaridad es un límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, y hay que entender que sólo el Estado puede exigir el cumplimiento de ese límite (246), como corrobora el artículo 138 de la Constitución, al atribuir al Estado el papel de garante de la solidaridad.

La solidaridad entre las Comunidades Autónomas, y la solidaridad de éstas con el Estado, inspiran, respectivamente, los mecanismos de compensación financiera y los mecanismos de coordinación que, como veremos, son los dos aspectos básicos de la solidaridad en su proyección financiera, a los que nos referiremos en los capítulos III y IV de este trabajo. La compensación intrarre-

gional queda confiada, como dijimos, a las Comunidades Autónomas, aunque desde luego nada impide que el Estado intervenga también en este ámbito.

Para concluir con el análisis de las previsiones constitucionales sobre la solidaridad, hay que poner de relieve que, según un cierto sector doctrinal, la Constitución fija de forma concreta el contenido mínimo de dicho principio en alguna de sus manifestaciones. Según A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, la solidadaridad cuya materialización efectiva está garantizada por el Estado es la solidaridad interterritorial, económica, ceñida a la inversión pública, que persigue la reducción y ulterior corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, y que se canaliza a través del Fondo de Compensación. Según estos autores, la Constitución no prohíbe otras manifestaciones de la solidaridad, pero tampoco las garantiza (247). Efectivamente, en el Derecho comparado existen ejemplos, como la G.G. alemana, en que se establecen ayudas financieras (Finanzhilfen) del Bund a los Länder para inversiones de especial importancia que sean necesarias para contrarrestar una alteración del equilibrio económico general (gesamuwirtschaftlichen Gleichgewichts), pero en ningún caso el papel de la solidaridad queda reducido a este contenido mínimo. Del artículo 158.2 de la Constitución, según el cual el F.C.I. tiene como finalidad "hacer efectivo el principio de solidaridad" -mención ésta, por cierto, que no figuraba ni en el anteproyecto ni en el Informe de la ponencia, siendo posteriormente incluida en el Dictamen de la Comisión constitucional- no puede deducirse, en modo alguno, que la solidaridad se reduzca al citado fondo. Antes bien como ha señalado García Añoveros "el Fondo de Compensación no servirá absolutamente para nada si no se enfoca toda la Hacienda del Estado con criterio compensador... se trata de que el conjunto de la Hacienda esté pensado de tal manera que los criterios compensadores sean operativos y sean continuamente operativos y corregidos en función de las modificaciones de la situación económica de

las distintas regiones" (248). Desde éste punto de vista cabe notar que la propia Constitución recoge algunas consecuencias de la solidaridad, aparte del F.C.I.: la ausencia de privilegios (art. 138.2); la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes (art. 139.2), lo que se completa con la prohibición expresa de barreras tributarias (art. 157.2); la coordinación con la Hacienda del Estado (art. 156); etc.

- b) La solidaridad y otros principios constitucionales: resolución de posibles conflictos; solidaridad y suficiencia; solidaridad y buena fe

De lo dicho resulta que la solidaridad aparece consagrada en la Constitución fundamentalmente en el ámbito de las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí, e indirectamente en un plano vertical - Estado Comunidades Autónomas- en cuanto que al primero corresponde velar por la efectiva aplicación de dicho principio. En este sentido, otros principios constitucionales, como los de igualdad, unidad, capacidad contributiva o equidad en el gasto, resultan complementarios de la solidaridad en la medida en que expresan también criterios materiales de justicia, aunque con referencia fundamentalmente al ámbito interpersonal e intersectorial. Si reservamos, siguiendo la terminología constitucional, la expresión "solidaridad" para las relaciones entre Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Estado como garante de² "solidaridad, el posible conflicto que pudiere surgir con otros principios recogidos en la Constitución -como los de eficiencia y economía (art. 31.2)- deben resolverse en favor de la solidaridad, ya que la eficiencia y economía, como señala Isensee, ocupan una posición subordinada a los principios que encarnan el valor justicia, pues se trata de técnicas auxiliares técnico-administrativas

vas (249).

En cuanto a las relaciones de las solidaridad con otros principios constitucionales, conviene hacer una breve referencia a los principios de autonomía y suficiencia, por un lado, y de buena fe, por otro.

Los primeros, como ya hemos visto, se conjugan con el de unidad precisamente en la idea de solidaridad, que presupone la autonomía y suficiencia de las Haciendas territoriales. Pero, además, hay que tener en cuenta que la autonomía y suficiencia se predicen fundamentalmente de las Comunidades Autónomas frente al Estado, mientras que la solidaridad, partiendo del respeto del ámbito de autonomía de dichas Comunidades, vincula a éstas entre sí y con el Estado con vistas a la consecución de un equilibrio económico interterritorial y de la consecución efectiva de los objetivos de la actividad financiera. Hay que poner de relieve desde este ángulo, que la solidaridad exige un comportamiento objetivo que satisfaga esos ideales de justicia, por lo que, como ha señalado el Tribunal Constitucional Federal alemán, es concebible una violación de las exigencias de la solidaridad (Bundes-treue) aun actuando sin malicia, sin voluntad de burlar dicho principio e incluso de buena fe (250). En ello precisamente se diferencia la solidaridad, que exige objetivamente un resultado determinado, del principio de buena fe, estudiado en el Derecho público por Gonzalez Pérez, entre otros, que parece referirse más bien a exigencias de tipo subjetivo.

- c) El principio de solidaridad en la jurisprudencia: carácter "accidental" de dicho principio.

El papel que la jurisprudencia puede jugar en la determinación del contenido del principio de solidaridad es muy amplio, o al menos lo ha sido en el Derecho comparado, fundamentalmente

en Estados Unidos y Alemania. Sin embargo, nuestro Tribunal Constitucional no ha utilizado con frecuencia el principio de solidaridad, y cuando lo ha hecho ha sido con un carácter meramente accidental o accesorio, sin fundar en dicho principio ninguna conclusión concreta.

Así por ejemplo, en la Sentencia de 14 de julio de 1981, en la que se afirma el carácter limitado de la autonomía, que se reconoce en el artículo 137 de la Constitución a los Entes territoriales para la "gestión de sus respectivos intereses", se alude a la solidaridad, pero de una forma puramente retórica sin extraer de ello ninguna conclusión precisa : "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional". El Tribunal, en definitiva, se limita a reproducir en los fundamentos jurídicos de esta sentencia la fórmula recogida en el artículo 2 de la Constitución (251).

En otras ocasiones, el Tribunal parece dudar de la conveniencia del recurso al principio de solidaridad. En efecto, el Gobierno impugna una Ley 12/1981 de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de interés natural afectados por actividades extractivas, en base a dos tipos de fundamentos: la posible vulneración del principio de solidaridad (arts. 2 y 138) y la falta de competencia de Cataluña (art. 149.1.23 y 149.1.25 de la Constitución; arts. 10.5 y 10.6 del Estatuto Catalán). El Tribunal Constitucional (S. 64/1982 de 4 de noviembre) entiende que "quizá más que la innovación genérica de este principio y de los citados artículos 2 y 138 de la Constitución, cuya importancia por otra parte no puede ponerse en duda, conviene fijar la atención en el hecho de que, con arreglo al artículo 128.1 de la misma, toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general" (252). Del razonamiento del Tribunal podemos extraer dos conclu

siones: una cierta reticencia al empleo del principio de solidaridad, quizá por su carácter genérico; y, en consecuencia, la consideración de dicho principio como accidental o accesorio respecto a otros preceptos constitucionales en que el Tribunal entiende que debe apoyarse.

Lo mismo ocurre en la S.T.C. de 4 de mayo de 1982 (253), en la que incidentalmente se plantea la constitucionalidad del art. 5.2 del R.D. 1040/1981 de 22 de mayo sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo. En dicho precepto se impone a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas la obligación de enviar tres ejemplares del Boletín Oficial de la Comunidad en que aparezcan publicados los textos de estos Convenios y sus adhesiones. En su fundamento jurídico 14, el Tribunal afirma que la obligación de remitir los Boletines oficiales se explica "como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber que no es menester justificar en preceptos concretos se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152)". Fr. J. García Roca, comentando esta sentencia, entiende que ese deber de colaboración o auxilio, que el Tribunal deriva de la propia esencia de la forma de organización territorial, alude al principio de solidaridad, aunque en la Sentencia no se cite. Para este autor, ya que este deber de solidaridad "no es menester justificarlo en preceptos concretos", bastaría ~~la~~ referencia genérica a los artículos 2 y 138, aunque el Tribunal parece derivarlo del principio de coordinación que el artículo 103.1 proclama. El problema fundamental es ver si estamos ante un principio esencial o ante un mero principio accesorio, es decir, si por el mero juego de la solidaridad se pueden imponer determinadas conductas o abstenciones, o es menes

ter legitimizar además estas actuaciones en otros preceptos. Para García Roca, la solidaridad es sólo un principio accesorio, —lo mismo que, como hemos visto, ocurre en la jurisprudencia italiana—, que tan sólo modera o complementa los derechos y deberes esenciales, aunque estos deberes adicionales no esten recogidos en la Constitución (254). Esta afirmación se justifica en que estamos ante un concepto jurídico indeterminado que por su rango constitucional sólo el legislador puede rellenar de contenido. No obstante, corresponde al Tribunal Constitucional interrelacionar este principio de solidaridad con los derechos y deberes que puedan entenderse como manifestación del mismo y explicar esta noción constituyendo un cierto "corpus" teórico.

El caracter accesorio o accidental que el principio de solidaridad juega en las Sentencias citadas, también aparece en materia financiera. Así, en la Sentencia de 27 de julio de 1982 (255), en la que se plantea la posible inconstitucionalidad de la facultad de desafectar y disponer de los bienes transferidos que a favor de la Generalidad resulta del artículo 7.3 y concordantes de la Ley de 7 de diciembre de 1981 de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, el Tribunal acude al artículo 149.1.18 que reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y por tanto, del patrimonio. Sin embargo, el Abogado del Estado había alegado expresamente que "la facultad de desafectar y disponer de los bienes transferidos que a favor de la Generalidad resulta del artículo 7.3 y concordantes de la ley recurrida constituye una forma de financiación adicional de las Comunidades Autónomas a expensas del Estado no tipificada ni en la Constitución ni en la L.O.F.C.A. ni en los Estatutos, y, además, de consecuencias totalmente erráticas, desiguales y arbitrarias, ya que dependerían de la política de desafectación relacionada con el volumen de bienes transferidos en forma que se lesionaría el principio de solidaridad, con lo que resultarían vulnerados los artículos 2, 138 y 158 de la Carta fundamental,

los artículos 2 a) y c) y 5.1 de la L.O.F.C.A. y la Disposición transitoria tercera, 1, del Estatuto de Cataluña". En efecto, el principio de solidaridad supone, como veremos, la exclusión de formas de financiación no tipificadas en los textos legales -la denominada "compensación financiera oculta"- por lo que hubiera sido innecesario acudir al artículo 149.1.18, como hace el Tribunal, pudiendo extraerse las mismas consecuencias de la propia noción de solidaridad.

Cabe, por tanto, afirmar el carácter accesorio o accidental del principio de solidaridad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que parece rehusar fundamentar sus decisiones exclusivamente en dicho principio, buscando en consecuencia apoyo en otros preceptos o principios constitucionales, -tales como el principio de ~~unidad económica y jurídica~~ del Estado (S.T.C. de 30 de noviembre de 1982); el principio de igualdad; la libre circulación; el principio de coordinación; la unidad de mercado; etc.-, o bien en las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (S.S. de 28 de junio y 15 de noviembre de 1983).

La misma tendencia se observa en los Tribunales ordinarios y los Tribunales económico-administrativos. Así, por ejemplo, en la S.T.S. de 28 de septiembre de 1983 se acude al principio de igualdad para llegar a una consecuencia (rechazo de indemnizaciones a los funcionarios de una Corporación Local superiores a la establecida para los funcionarios del Estado) que en la jurisprudencia alemana se ha fundado en la "Bundestreue". Y el T.E.A.C., en el Acuerdo de 6 de marzo de 1984 por el que se declara el derecho de la Corporación Local reclamante a ser compensada en base a la disminución de sus ingresos como consecuencia de la entrada en vigor de las nuevas tarifas de la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales, se basa en el principio de solidaridad que informa toda "compensación que se satisface con cargo a fondos de eminente naturaleza redistributiva, como son los ingresos procedentes del Fondo Nacional de Cooperación Municipal", pero no

utiliza este principio autonomamente sino reforzado por el de igualdad (arts. 1;9.2; y 14 de la Constitución)

En definitiva, si bien la jurisprudencia afirma la trascendental importancia del principio de solidaridad, sin embargo tiende a buscar algún precepto concreto en que fundamentar la solución a cada caso concreto, rehuyendo la aplicación directa del mencionado principio como fundamento autónomo. Quizás ello se deba al carácter genérico de la solidaridad, en cuanto concepto jurídico indeterminado, por lo que conviene analizar el concepto, contenido y valor jurídico de dicho principio.

3.- Concepto, contenido y valor jurídico de la solidaridad en su proyección financiera.

a) Concepto amplio y estricto de la solidaridad en su proyección financiera.

Como hemos señalado en el epígrafe precedente, en la Constitución española el ámbito en que el principio de solidaridad resulta técnicamente aplicable, en cuanto principio material autónomo, es el de las relaciones interterritoriales, de las Comunidades Autónomas entre sí y de estas con el Estado. Pero una vez delimitado el ámbito en que la solidaridad opera técnicamente, resulta difícil hacer más precisiones sobre su concepto, ya que no se refiere a un supuesto de hecho concreto y a un efecto jurídico preciso, sino que, como ha puesto de relieve la doctrina alemana, se trata de una cláusula general (Generalklausel) que exige tener en cuenta el interés común (256). La noción de solidaridad, afirma De Juan (257), es "más fácil de intuir que de definir", ya que tiene una pluralidad de significados posibles. La lectura de los Diarios de Sesiones, centrado el debate parlamentario sobre el artículo 2 en el polémico concepto de "nacionalidad", no arroja mucha luz sobre lo que debe entenderse por solidaridad. Tampoco las oportunidades en que el Tribunal Constitucional incidentalmente ha manejado este principio, permiten por sí solas, una noción suficientemente delimitada (Sentencias de 14 de julio de 1981; 4 de mayo, 27 de julio y 4 de noviembre de 1982).

En cuanto a la doctrina, A. Pérez Moreno señala que el concepto de solidaridad es difícil de precisar dado su carácter relativo e histórico; su enunciación en norma constitucional "lo sitúa como concepto jurídico indeterminado necesitado de integración, especificación y concreción. Sin embargo, es posible extraer algunas notas aproximativas que alumbren la tarea del intérprete, a la par que debemos llamar la atención sobre el amplio margen de

actuación que ha de garantizarse al Tribunal Constitucional. Esas notas indicativas del contenido ~~prosigue~~ el citado autor- son las siguientes: 1) Solidaridad activa, o derecho a participar y solidaridad pasiva, o derecho a exigir las aportaciones proporcionales; 2) acción subsidiaria, para suplir los incumplimientos o carencias de alguna región, incluyendo la ayuda necesaria en caso de subdesarrollo, catástrofe o minusvalía; 3) aceptar el control de la observancia de la solidaridad y 4) puesta en común para gestionar entre todas las tareas ~~empresas~~ que los trascienden" (258).

Otros autores han destacado alguno o algunos de éstos aspectos. Así, Juan Linares y Martín de Rosales señala que la solidaridad hace referencia a la "responsabilidad de varios para la consecución de unos objetivos comunes" y trasladada esta idea al campo financiero supondría "la corresponsabilidad de varios sujetos para procurar una aproximación de las rentas y de los niveles de servicio público para todos ellos" (259). Por su parte, Cazorla encuentra en el principio de solidaridad una triple vertiente: "En primer término, es indudable que se es solidario respecto a algo cuando se forma parte de una misma unidad, de un mismo todo. El principio de solidaridad financiera expresa, por tanto, la pertenencia de los distintos centros de imputación solidaria a una misma unidad económica, la de la nación española. En segundo lugar, por medio de la solidaridad se expresa la idea de la existencía de unos niveles mínimos de servicios y prestaciones públicas que el Estado debe facilitar a sus ciudadanos y a la consecución de lo cual en todo el territorio español han de contribuir hermanadas las distintas partes integrantes de España. Y, en tercer término, como fruto de lo anterior, se originan unos derechos y obligaciones para los distintos elementos solidarios" (260).

En todas estas definiciones doctrinales subyacen una serie de elementos comunes que nos permiten esbozar el concepto jurídico de solidaridad. En un sentido muy amplio, podría hablarse de solidaridad - y así lo hace un sector de la doctrina alemana res-

pecto a la "Finanzausgleich- para referirse a la problemática que plantea la "obtención, distribución y aplicación de los ingresos públicos en un Estado federal". Pero en un sentido tan amplio dicho término abarcaría toda la problemática de las Haciendas territoriales, lo cual no parece ser una noción técnicamente útil para hacer operativo el principio constitucional de solidaridad. Por ello, entendemos que el concepto de solidaridad debe tener un alcance más restringido, abarcando las exigencias constitucionales relativas a las obligaciones de las Comunidades Autónomas entre sí y de éstas con el Estado, pero no otros problemas distintos, ni en particular aquellos que son reconducibles al derecho de autonomía o al principio de suficiencia, que también informan la organización de las Haciendas territoriales.

Delimitada así la cuestión, entendemos por solidaridad financiera la "exigencia del logro de los objetivos de la actividad financiera mediante un adecuado equilibrio entre los diferentes niveles de Hacienda y la coordinación entre todos ellos". Este concepto abarca, claro está, las transferencias necesarias para garantizar el nivel mínimo de prestación de los servicios y el desarrollo de las Haciendas más depauperadas, pero no se circunscribe a este estrecho marco.

- b) La dualidad de aspectos de la solidaridad financiera: compensación y coordinación; la reconducción del principio de coordinación al de solidaridad.

El principio de solidaridad, así entendido, es una de las piezas básicas de la Hacienda de coordinación, y expresa no sólo la exigencia de justicia, sino también de eficacia común para todas las partes del sistema económico (261). Sin embargo, tanto en los casos en que la solidaridad tiene como objetivo inmediato la redistribución de ingresos y gastos entre las distintas Ha-

ciendas territoriales, como cuando exige la coordinación de la actividad financiera, persigue una finalidad única: la optima asignación de los servicios públicos y la eficacia de la actividad financiera. La solidaridad financiera es, pues, una noción única que exige la participación en el interés común -tal como reza la definición de la Real Academia- lo cual implica, por un lado, participar financieramente (compensación), y por otro, la definición uniforme de dicho interés común y la obligación de cada Comunidad Autónoma de tenerlo en cuenta (coordinación). Dos son, en consecuencia, los aspectos de la solidaridad en materia financiera:

- La solidaridad es una exigencia de equilibrio en las relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas. A éste aspecto de la solidaridad, específicamente financiero, podemos referirnos con la expresión "compensación financiera" -Finanzausgleich en la terminología alemana- advirtiéndole que la compensación o equilibrio vertical (Estado-Comunidades Autónomas) queda al margen, pues no es una exigencia de la solidaridad, sino de los principios de autonomía y suficiencia, que son los que inspiran, junto con el principio de unidad, la distribución de ingresos y gastos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Solo en el caso de que se tengan un cuenta criterios que impliquen una redistribución de dichos ingresos y gastos, entre las Comunidades Autónomas, aunque sea a través de los Presupuestos del Estado, estaremos ante una manifestación de la solidaridad en esta vertiente de compensación.

- Junto al equilibrio, el principio de solidaridad encierra también una exigencia de eficacia de la actividad financiera, lo que implica la coordinación de la política económica y de los institutos jurídicos-financieros. Este aspecto de la solidaridad, en cuanto exigencia de coordinación, se proyectaría más allá del ámbito jurídico-financiero, sobre todo en el campo administrativo, y según un cierto sector doctrinal (S. Muñoz Machado) sería reconducible al deber de lealtad o fidelidad federal (Bundestreue, en la terminología alemana) (262).

En este sentido, el principio de solidaridad presupone la autonomía financiera de las Haciendas Territoriales, y, a partir de ella, las exigencias de equilibrio y eficacia, que existen en toda Hacienda pública, se traducen en la necesidad de la existencia de mecanismos de compensación entre las diversas Haciendas autónomas y de coordinación de las mismas entre sí y con la Hacienda estatal.

En la Constitución se encuentran referencias a ambos aspectos del contenido de la solidaridad. Así, en el artículo 2 se alude a este principio en un sentido amplio, incluyendo tanto la compensación, como la coordinación, y tanto en relación con la Hacienda pública como sobre otras materias. El artículo 156 enuncia separadamente la coordinación y la solidaridad. En otros preceptos -artículos 103 y 154- se alude a la coordinación en el ámbito administrativo, y se ponen a disposición del Estado los instrumentos para que pueda llevarla a cabo, atribuyéndole la competencia general para que formule las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13) y poniendo a su disposición uno de los principales instrumentos de coordinación: el plan económico (art. 131). A la solidaridad como exigencia de compensación o equilibrio se refieren los artículos 138.1 ("El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad... velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo...") y 158 (Fondo de compensación interterritorial),

El Tribunal Constitucional -salvo en la Sentencia de 27 de julio de 1982, en la que se planteaba el problema de la constitucionalidad o no de la llamada compensación financiera oculta, que el Tribunal resuelve sin acudir al principio de solidaridad-, ha tenido ocasión de referirse, sobre todo, a la coordinación, que entiende que "no es menester justificar en preceptos concretos" y que se encuentra implícita "en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado" (S.T.C. de 4 de mayo de 1982)

de lo que se deduce que basta la genérica referencia al principio de solidaridad para fundar el deber constitucional de coordinación. En la Sentencia de 28 de abril de 1983, el Tribunal afirma que nunca "la coordinación general debe llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades" y en consecuencia define la coordinación como "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades(...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema" (263).

Quizás pudiera pensarse que la coordinación es un principio autónomo, distinto de la solidaridad, cuyo contenido quedaría entonces reducido a la compensación financiera. Ciertamente, el temor literal del artículo 156 de la Constitución, al mencionar separadamente la coordinación y la solidaridad, puede dar pie para ello, pero, a nuestro juicio, la coordinación es reconducible a la noción de solidaridad pues este principio engloba tanto los aspectos materiales (compensación) como formales (coordinación) y porque de reducir la solidaridad a la compensación convertiríamos este principio en un valor exclusivamente jurídico financiero, cuando en la Constitución parece claro que se manifiesta también en el ámbito administrativo. En todo caso, compensación y coordinación son dos aspectos íntimamente entrelazados, que, como ya dijimos, persiguen la misma finalidad: asignación óptima de recursos y eficacia de la actividad financiera. En diversos preceptos constitucionales (art. 138, 158, etc.) late la idea de que el principio de solidaridad encierra también una exigencia de eficacia y no sólo de equilibrio, adecuado y justo, entre los diversos niveles de Hacienda.

c) Valor jurídico del principio de solidaridad

Para algún autor (GARRIDO FALLA) no todas las declaraciones constitucionales tienen "estructura de norma jurídica", y las que no la tienen son "pura retórica constitucional", "declaraciones que por su propia vaguedad son ineficaces desde el punto de vista jurídico(264). Frente a esta tesis, otro sector doctrinal (GARCIA DE ENTERRIA) entiende de que ni un sólo término de la Constitución es jurídicamente irrelevante y que todos y cada uno de sus artículos tienen un estricto valor normativo, aunque su alcance concreto pueda no ser equivalente por su contenido (265). En este sentido se ha pronunciado claramente el Tribunal Constitucional, que ha utilizado los principios constitucionales y alguno de los más vagos e imprecisos (art. 45.1: "Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo") nada menos que como parámetro de validez de leyes formales (Sentencias de 23 de noviembre y 21 de diciembre de 1982). Ya en su primera sentencia de inconstitucionalidad, la de 2 de febrero de 1981, el Tribunal Constitucional fue absolutamente explícito: "Los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico -como afirma el artículo 1.4 del Título Preliminar del Código Civil- que debe ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma... carácter específico del valor aplicativo - y no meramente programático- de los principios generales plasmados en la Constitución"

En consecuencia el carácter jurídico del principio de solidaridad, en cuanto norma integrante del ordenamiento constitucional, y no como mero principio programático o valor ético, es indudable. La Constitución de 1978 consagra con toda claridad la idea de ordenamiento, que, desde que fue introducida por la

L.J.C.A. ha adquirido carta de naturaleza. Como afirma el preámbulo de la citada ley "lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en el seno de las instituciones" (266).

En la medida en que el principio de solidaridad, como parte del ordenamiento encierra una norma jurídica, vincula a todos los poderes públicos, y, como señala J.L. De Juan y Peñalosa, "se convierte en derecho-obligación. La solidaridad -como norma- tiene carácter recíproco, no es posible la solidaridad unidireccional. Para que la solidaridad tenga valor normativo y no quede reducida a una mera declaración retórica debe atribuir el derecho a exigir su realización en las relaciones sociales en que el principio de solidaridad juega como elemento informador" (267).

En esta línea, E. Alberti Rovira afirma que el principio de solidaridad, en su diseño constitucional, juega esencialmente en dos perspectivas : como norma de conducta de las Comunidades Autónomas respecto del Estado y las restantes Comunidades (art. 156.1 y 158.2), la garantía de cuya observancia se encomienda al Estado (art. 138.1), y como deber del Estado de ejercitar sus competencias en el sentido exigido para fomentar "el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español" (138.1) (268). La absoluta preponderancia de la dimensión unilateral de la solidaridad -sin perjuicio de completar dicho principio con otros recogidos en la Constitución dado el carácter bilateral de las relaciones Estado -Comunidades Autónomas- hace que no se pueda alegar, en posibles controversias, la necesidad o excepción de reciprocidad, para negarse a cumplir las exigencias que la solidaridad impone a las Comunidades Autónomas. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional alemán, en relación con la "Bundestreue", en sentencia de 30 de julio de 1968. La solidaridad, en consecuencia, vincula jurídicamente a todos los poderes públicos, incluso frente a quienes incumplen las obligaciones derivadas de este principio.

Tratando de precisar más el valor jurídico de la solidaridad en cuanto principio constitucional, podemos distinguir, siguiendo a Federico de Castro, tres aspectos distintos:

- La solidaridad como fundamento y principio informador del ordenamiento jurídico
- La solidaridad como elemento interpretativo

La solidaridad como fuente de derechos y deberes en ausencia de norma legal o consuetudinaria, o lo que es lo mismo, la solidadaridad como fundamento autónomo de deberes "extra-ordinem "

a') Como principio informador del ordenamiento jurídico; desarrollo legislativo.

El papel más claro que juega el principio de solidaridad es como mandato al legislador ordinario, y en consecuencia, como parámetro de constitucionalidad de las leyes, como en relación con la Ley de Presupuestos y el F.C.I. ha puesto de relieve A. Martínez Lafuente (269). La necesidad de desarrollo de la solidaridad a través de leyes estatales, y en su caso, de las Comunidades Autónomas, es algo que no ofrece lugar a dudas, pues como ha señalado J. García Añoveros, la solidaridad, además de un principio moral, un principio político con operatividad jurídica que se desarrolla a través de la ley y en la forma que ésta establezca (270). En este sentido, hay que destacar el papel de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980, de la ley de 31 de marzo de 1982 sobre regulación del F.C.I. y de las leyes anuales de Presupuestos, en la medida en que articulan de forma concreta el contenido del principio constitucional de solidadaridad.

b') Como elemento interpretativo

Tambien resulta evidente el valor de la solidaridad como elemento interpretativo de las leyes, en la medida en que ello viene exigido por el principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución (Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen) (271). En este sentido, la doctrina alemana ha señalado el papel que dicho principio tiene reservado en cuanto principio conatural a la estructura federal del Estado, y ello tanto en relación con la vertiente de compensación financiera, -que Kirchhof considera elemento del principio federal (Der Finanzausgleich als Elemente des Bundesstaatsprinzips) y Pagenkopf denomina "función eterna" (ewige Aufgabe) de todo Estado federal (272)- como en relación con la vertiente de coordinación o lealtad federal (Bundestreue), que tambien se ha considerado, por Bayer, como consecuencia necesaria del principio federal (Die Bundestreue als Ausdruck des bundesstaatlichen Prinzips) (273). En este último sentido, entendido como deber de colaboración o de lealtad federal, el principio de solidaridad opera como criterio adicional para completar el sistema constitucional de distribución de competencias, en la medida en que permite exigir el ejercicio de las competencias atribuidas a los Länder (Handlungermessen) si ello es necesario para el interés común, y en la medida en que precisa el alcance de dichas competencias (Ausübungsermessen), sirviendo, por ejemplo, para declarar la inconstitucionalidad de las gratificaciones de Navidad (Sentencia de 10 de diciembre de 1953) (274) decididas por un Land en el ejercicio de sus competencias, pero sin tener en cuenta la situación financiera de otros Länder que no podrían permitirse tal dispendio. La solidaridad juega así como límite de la discrecionalidad en el ejercicio de las competencias asumidas por los Länder. A nuestro juicio, el principio de solidaridad juega, en el caso español, un papel similar al que, según hemos mencionado, la doctrina alemana atribuye a la compensación financiera (Finanzausgleich) y a la fidelidad federal (Bundestreue), sin que

sea por tanto necesario acudir a otros criterios -como el de "autonomías integradas" propuesto por A. Pérez Moreno como clave interpretativa de la Constitución-, que en realidad vendrían a cumplir la misma función (275).

c') La solidaridad como fundamento autónomo de deberes "extra ordinem"; referencia a la "Bundestreue" en Alemania y a la doctrina del interés nacional en Italia.

Sí el papel de la solidaridad como mandato al legislador ordinario y como criterio interpretativo resulta indudable, sin embargo, mucho más problemática es la posibilidad de considerar la solidaridad como fuente de deberes implícitos o "extra ordinem", en ausencia de norma escrita, constitucional o legal, que desarrolle dicho principio. A nuestro juicio el tema ha de plantearse separadamente en relación con cada uno de los dos aspectos -compensación y coordinación- de la solidaridad.

En cuanto a la compensación financiera, la respuesta ha de ser claramente negativa, y ello por dos razones fundamentalmente. En primer lugar, porque las transferencias de fondos a través de los cuales se hace efectiva la compensación suponen una salida de fondos, es decir, un gasto público, y esto sólo puede realizarse "de acuerdo con las leyes" (art. 133.4 de la Constitución). En segundo lugar, porque de admitir que el principio de solidaridad obliga a realizar transferencias al margen de la ley, se llegaría a lo que la doctrina alemana ha denominado compensación oculta (stille Finanzausgleich) (276) que la Constitución prohíbe. Sin perjuicio de volver luego sobre esta cuestión, denominamos compensación financiera oculta, a la que no deriva de una ley que regule las transferencias de compensación, sino de normas o medidas que, indirectamente, alteran la distribución de ingresos y gastos entre las Comunidades Autónomas, como por ejemplo, cuando se establece un tributo propio o un recargo, que disminuye las perspectivas re

caudatorias, por otro concepto, de otra colectividad, o cuando las normas afectan a la circulación de mercancías y capitales, creando paraísos fiscales en los que se elude la carga tributaria que se habría de soportar en otro territorio.

En relación con la coordinación, en cambio, la doctrina ha intentado contruir un deber de lealtad de las Comunidades Autónomas, más allá de las obligaciones expresamente recogidas en el ordenamiento vigente. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 4 de mayo de 1982 da pie para sostener la existencia de dicho deber general de lealtad autonómica, al entender que existe un deber de colaboración que "no es menester justificar en preceptos concretos", por lo que bastaría la genérica referencia al principio de solidaridad, aunque, en la sentencia citada, el Tribunal alude posteriormente a la coordinación recogida en los artículos 103 y 154 de la Constitución

En este sentido, S. Muñoz Machado ha apuntado la posibilidad de aplicar el principio de solidaridad en un sentido similar al que juega la "Bundestreue" en Alemania, noción constituida sobre bases positivas mucho menos sólidas (277). En efecto, la doctrina alemana entiende que la "Bundestreue" abarca algo más que la observancia de la Constitución en sentido estricto ("Verfassungstreue"), ya que encierra un deber de tener en cuenta los intereses de las otras partes. (Rechnungstragungspflicht; Pflicht zur Rücksichtnahme). El Tribunal Constitucional federal, la primera vez que ha utilizado esta técnica (Sentencia de 18 de febrero de 1952) (278), enjuicia la constitucionalidad de una ley que imponía a los Länder con balances activos la obligación de ayudar a los Länder deficitarios, declarandola conforme a los deberes de solidaridad y colaboración, y en sentencias posteriores llega a fundar en el concepto de fidelidad federal un deber implícito de lealtad al Bund. Esta jurisprudencia ha sido estudiada y resumida entre otros por Hans Joachim Faller, el cual propone, si no transplantar mecánicamente este principio a nuestro país, al menos me-

ditar sobre este sistema de resolver las fricciones entre el Estado central y sus miembros mediante el respeto mutuo y "la suspensión de los intereses especialmente egoistas" (279).

El mencionado deber de lealtad autonómica, que se extendería incluso a los supuestos en que no existe norma expresa que lo fundamente, no puede apoyarse, sin embargo, en la cláusula del "interés nacional" (art. 127 de la Constitución italiana), que en el ordenamiento italiano ha supuesto la admisión incluso de controles de oportunidad de las leyes regionales (280). Por ello hay que rechazar algunas opiniones (A. Pérez Moreno) según las cuales para la valoración de la solidaridad sancionada en la Constitución son insuficientes tanto "el aparato individualista de la acción jurídica" como "el control exclusivo de la legalidad", y por tanto es necesario un "control sobre la oportunidad" y "una apreciación económica sobre decisiones y conductas de las regiones" que debería ser realizada por el Tribunal Constitucional (281). Frente a estas opiniones hay que notar que en nuestra Constitución no existe ningún precepto que permita establecer sobre las Comunidades Autónomas un control de oportunidad, a diferencia de lo que ocurre en la Constitución italiana, cuyo artículo 127 recoge el control "di merito" de las leyes regionales ante las Cámaras. Así como el principio de solidaridad puede servir para articular un deber de lealtad autonómica, con un alcance similar a la "Bundes-treue" alemana, sin embargo ningún precepto constitucional permite la utilización del criterio del interés nacional. Explicitamente, profundizando en la línea iniciada en la Sentencia de 2 de febrero de 1981 (sobre régimen local), el Tribunal Constitucional ha rechazado esta construcción en la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre Diputaciones catalanas, en la que se dice: "la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses nacionales de los entes locales que, en razón de la reciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría en un extremado cen

tralismo". Si esto se afirma respecto a los entes locales, "a for
tiori" será aplicable a las Comunidades Autónomas, a las que el
propio Tribunal (Sentencia de 14 de julio de 1981) reconoce una
autonomía política cualitativamente superior a la administrativa.

CAPITULO III

LA SOLIDARIDAD COMO EXIGENCIA DE EQUILIBRIO:

TEORIA DE LA COMPENSACION FINANCIERA

SUMARIO:

- 1.- La compensación financiera en general
 - a) Orígenes históricos de la teoría de la compensación financiera; causas y objetivos de la compensación financiera
 - b) Concepto amplio y estricto de compensación; la importancia del equilibrio en los sistemas federales; carácter subsidiario de la compensación financiera
 - c) Clases de compensación financiera: a') horizontal (directa e indirecta) y vertical: reconducción de la compensación vertical al principio de suficiencia; b') compensación en ingresos y en gastos; c') compensación ordinaria y extraordinaria; d') compensación financiera silenciosa u oculta (stille Finanzausgleich); e') compensación financiera nacional e internacional.
- 2.- Características del sistema de compensación horizontal establecido en la Constitución de 1978
 - a) Referencia al Derecho comparado: a') participación en ingresos; b') Las subvenciones como instrumento de compensación: tipos y criterios de reparto. c') La utilización de fondos para la distribución de las transferencias
 - b) El sistema español de compensación horizontal: a') gastos corrientes y de inversión; b') compensación indirecta: las transferencias a las Comunidades Autónomas como instrumento de la solidaridad; c') fondos de compensación
 - c) La interdicción constitucional de medidas de compensación oculta.
- 3.- Contenido mínimo de la compensación: artículo 158 de Constitución
 - a) Sistema de compensación ordinaria: a') el Fondo de Compensación interterritorial: concepto y naturaleza; b') la dotación presupuestaria del F.C.I.; c') la participación de las Haciendas territoriales; d') los proyectos de inversión pública con cargo al F.C.I.; e') Un F.C.I. desvirtuado: consideraciones críticas.
 - b) Sistema de compensación extraordinaria: asignaciones presupuestarias ex art. 158.1
- 4.- El carácter abierto de la regulación constitucional: otras técnicas de compensación horizontal.
 - a) La distribución de ingresos en base a criterios compensatorios; especial referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en la recuadación de los tributos no cedidos.

- b) La financiación conjunta de servicios públicos y proyectos de inversión: a') entre Comunidades Autóónomas; b') entre el Estado y las Comunidades Autóónomas
- c) La solidaridad como criterio rector de las inversiones públicas efectuadas directamente por el Estado

5.- Recapitulación: la insuficiencia de los mecanismos de compensación horizontal existentes en el ordenamiento vigente.

1.- La compensación financiera en general

Durante el periodo de federalismo clásico o liberal, los problemas financieros se reconducían a la necesidad de atribuir a cada nivel de Hacienda los ingresos necesarios para financiar sus gastos. Hoy, este principio de suficiencia, aunque continua afirmándose en los textos constitucionales, se ha visto superado por la realidad jurídica y económica. El federalismo moderno no tiende a crear espacios financieros estancos, sino que, a semejanza de los Estados unitarios, se afirma la unidad económica y jurídica de todo el territorio nacional (282), lo que supone la búsqueda de un equilibrio, siempre difícil, entre unidad y diversidad. Es lo que, muy gráficamente, se ha llamado la "paradoja federal" (283).

Un sistema unitario perfecto supondría una total homogeneidad de recursos y de prestación de servicios públicos en todo el territorio -lo que J.A.Maxwell denomina "el equilibrio ideal entre los ingresos y los gastos" (284)- y por tanto son superfluas las medidas de compensación.

Por el contrario, en los Estados federales, las regiones no son homogéneas, sino que constituye un hecho generalmente admitido el que las diferencias de capacidad económica dan lugar a diferencias en la capacidad financiera, tanto más acentuadas cuanto mayor sea la importancia de los recursos propios para su financiación, lo que exige la adopción de mecanismos que permitan compensar dichas diferencias, de forma que todos los territorios autónomos puedan prestar un nivel de servicios aceptable, dado el nivel medio nacional, sin que el grado de presión fiscal exceda del que existe en otros territorios (285). A este conjunto de mecanismos se hace referencia con el termino de perecuación, que traduce las palabras "péréquation" (Francia), "perequazione" (Italia) y "equalization" (Estados Unidos y Reino Unido) - aunque mas correctamente, a nuestro juicio, debe hablarse de "compensación

financiera", que es el término utilizado en la doctrina alemana (Finanzausgleich) y en el artículo 158 de la Constitución (286). La afirmación progresiva de esta necesidad de compensación financiera es una conquista del Estado federal o regional, que, como acertadamente se ha afirmado, "más que alinearse pura y simplemente con el sistema unitario, sigue conservando rasgos de descentralización, reinventando el principio de solidaridad nacional y de igualdad de los ciudadanos ante los servicios públicos, independientemente de su residencia y de su contribución al levantamiento de las cargas públicas" (287). Como ha puesto de relieve Boulouis, la idea de solidaridad constituye el fundamento intelectual de lo que modernamente se ha llamado "igualación de recursos" o compensación. La Constitución española recoge expresamente esta conexión entre la realización efectiva del principio de solidaridad y el establecimiento de un "equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español", en el artículo 138.1. La consecuencia de este equilibrio es, precisamente, la finalidad de los sistemas de compensación financiera, que son inherentes a todo Estado federal o regional.

a) Orígenes históricos de la teoría de la compensación financiera; causas y objetivos de la compensación financiera

Naturalmente, el problema del equilibrio o compensación financiera ha existido siempre en los Estados territorialmente compuestos, pero, sin embargo, durante mucho tiempo la ciencia financiera lo ha tratado en un plano secundario. Ello quizás se explique, por un lado, por la amplitud y complejidad del tema, lo que dificultaba una descripción global, pero también porque la distribución de ingresos entre los distintos niveles de Hacienda

no ofrecía dificultades mientras el nivel de gasto público era reducido. Consiguientemente, eran fundamentalmente las ciencias del Estado y de la Administración las que estudiaban las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

El enfoque financiero se fue haciendo paulatinamente presente en un momento posterior, en la doctrina suiza y alemana. Sobre todo en Alemania, desde Lorenz von Stein, se comenzó el estudio de la compensación financiera, que pasó a primer plano tras la reforma del Reich realizada tras la primera guerra mundial, en virtud de la Constitución de Weimar. Como primer fruto del creciente interés por el tema, hay que mencionar el estudio de Albert Hensel, Finanzausgleich in Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung (1922), con el que penetró el término "Finanzausgleich" en la literatura científica y en la práctica legislativa: al cabo de tres años, el Reich aprobó la "Finanzausgleichgesetz" en sustitución de la denominada "Landersteuergesetz" de 1920. Más tarde, Johannes Popitz dedicó diversos y detallados estudios a este tema, que pasó a incluirse en manuales y tratados. Finalmente, al constituirse la República Federal de Alemania, en 1948, la cuestión de la compensación financiera cobró un nuevo y creciente interés, que inspira, desde esa fecha hasta nuestros días, los trabajos de Gerloff (1948), Bickel (1956), Neukamm (1966), Laufer (1971) y Pagenkopf (1981), entre otros (288)

En los países anglosajones, a pesar de la importancia que las Corporaciones territoriales tienen en Gran Bretaña y de la estructura federal de Estados Unidos, la doctrina científica se ha dedicado relativamente tarde al problema, y fundamentalmente desde un punto de vista económico. En Italia, destaca la obra de Mario Bertolissi (1983) que recoge las elaboraciones doctrinales (bastante numerosas, sobre todo desde la perspectiva constitucional) y jurisprudenciales existentes hasta la fecha (289).

En cuanto a España, la bibliografía era prácticamente ine

xistente hasta ahora. Antes de la Constitución de 1978 pueden destacarse algunos estudios en el ámbito local (Antonio Saura Pacheco, Rovira Mola) (290), pero sólo recientemente se ha iniciado el estudio de la problemática a nivel regional, siendo de destacar los trabajos precursores de C. Palao Taboada, F. Vicente Arche, J. Martin Queralt, M.T. Soler Roch, J.J. Ferreiro Lapatza y J. Lasarte, entre otros.

La teoría de la compensación financiera, en la actualidad, se justifica en las siguientes causas, que exigen la adopción de mecanismos de compensación (291):

- Es un dato histórico comprobado que los gastos crecen más deprisa en las Haciendas territoriales, mientras que los recursos con mayor potencial recaudatorio permanecen en la esfera central. Ello exige medidas de compensación vertical.

- Las diferencias de nivel de renta entre los territorios autónomos origina diferencias de capacidad financiera entre los mismos.

- No existe correspondencia entre la colectividad que soporta el coste de un servicio y la que se beneficia (o perjudica) del mismo, siendo sin embargo un objetivo a conseguir la internalización de costes, lo que sólo puede lograrse mediante las oportunas transferencias.

- Resulta esencial, y así lo entiende el art. 158.1 de la Constitución, la garantía de un nivel mínimo en la prestación de ciertos servicios públicos.

- El coste de la prestación de los servicios puede diferir de un territorio a otro por razones estructurales (diferencias en la pirámide de población, densidad de la misma, extensión superficial, concentración urbana o dispersión rural, etc.) y no sólo de eficacia.

Los mecanismos de nivelación, cuyo estudio corresponde a

la teoría de la compensación financiera, persiguen fundamentalmente los tres objetivos siguientes (292):

- Compensar diferencias de capacidad financiera, de manera que las diferencias en el nivel o calidad de los servicios públicos entre los diversos niveles de Hacienda respondan a preferencias políticas y se reflejen en un mayor esfuerzo fiscal, y no provengan de diferencias de capacidad.

- Cubrir posibles insuficiencias originadas por costes excesivamente elevados, para garantizar un nivel de prestación y consumo de determinados bienes y servicios públicos.

- Ayuda finalista para conseguir la prestación de determinados servicios, obligando a las Haciendas territoriales a actuar en un determinado sentido, lo que se justifica por la existencia de efectos externos y por la atribución al Estado de las funciones de desarrollo y redistribución, fundamentalmente.

b) Concepto amplio y estricto de compensación; la importancia del equilibrio en los sistemas federales; carácter subsidiario de la compensación financiera.

En un sentido muy amplio, la doctrina alemana define la compensación financiera como la distribución de funciones, gastos e ingresos entre los distintos niveles territoriales de Hacienda (293). Así, para Johannes Popitz, la compensación (Finanzausgleich) hace referencia al "conjunto de hechos y normas que tienen por objeto las relaciones financieras de las colectividades públicas en un Estado o en una unión de Estados" (294). Pero en este sentido tan amplio, la compensación financiera no sería reconducible exclusivamente al principio de solidaridad, sino que expresaría la totalidad de la problemática de la organización territorial de

la Hacienda.

Por ello, adoptamos un concepto más estricto de compensación, como conjunto de mecanismos tendentes al logro de un equilibrio financiero entre los diferentes niveles de Hacienda, o lo que es lo mismo, a la igualación de la capacidad financiera de las Haciendas territoriales, de forma que puedan prestar un nivel mínimo de servicios públicos sin que el grado de presión fiscal en cada territorio autónomo exceda del existente en los demás (295). En este sentido, es útil reproducir aquí el concepto ofrecido por la Comisión de las Comunidades Europeas, para la cual "la compensación financiera en sentido estricto es un proceso sistemático de transferencias financieras orientadas al equilibrio de la capacidad presupuestaria o de los resultados económicos de los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal. El objetivo de este equilibrio es permitir a los Estados (o regiones) que proporcionen a sus ciudadanos una gama y una calidad uniforme de servicios públicos, ejerciendo una presión fiscal sensiblemente uniforme" (296).

Este equilibrio no implica necesariamente la uniformidad financiera entre los diversos territorios autónomos, ya que el principio de autonomía consiente las diferencias debidas a preferencias políticas libremente expresadas, en virtud de las cuales resulta legítima la opción de un nivel superior de servicios públicos siempre que se soporte, igualmente, una presión fiscal superior. Lo que se pretende igualar, por tanto, no es el nivel de prestaciones públicas, sino únicamente la aptitud o capacidad financiera para ofrecer dichas prestaciones, al nivel autónomamente establecido.

Naturalmente, el problema radica en distinguir las diferencias debidas a la elección política de cada territorio autónomo, de las diferencias ocasionadas por la diversidad de capacidad presupuestaria o financiera. Este es, sin embargo, un problema económico y político, que se situa en el momento de elabo

ración de las normas, y que, por tanto, puede quedar en un segundo plano dentro de la teoría jurídica de la compensación financiera, si ceñimos esta a la interpretación, y sistematización del ordenamiento vigente, aun cuando las consideraciones políticas y económicas hayan de jugar también, en el ámbito jurídico, como elemento interpretativo y como postulado de iure condendo.

En todo caso, la exigencia de equilibrio financiero debe llevar a un resultado similar a lo que el especialista canadiense en Hacienda federal J.H. Lynn, denomina "compensación implícita", tal como la practican los Estados unitarios: la mayor parte de los servicios, en virtud del principio constitucional de igualdad, se prestan de forma homogénea, sin discriminación, e independientemente de su lugar de residencia de los ciudadanos (art. 139.1 de la Constitución) y de su contribución al sostenimiento de los gastos públicos (297).

Consecuentemente, la compensación financiera, como exigencia de la solidaridad, incide de una manera importante, sobre los principios y la realidad de los Estados federales o regionales, aunque, en última instancia, desempeña un papel subsidiario en el funcionamiento de las Haciendas autonómicas.

En efecto, si la compensación se manifiesta a través de transferencias de la federación a los miembros, resulta evidente que una generalización de ésta práctica supondría la reducción de las responsabilidades territoriales, acercando la organización del Estado al modelo del Estado unitario. Esta trascendencia política de la compensación es, naturalmente, más acusada cuando las transferencias son condicionadas. En cambio, en los supuestos de transferencias incondicionadas a los territorios autónomos, la autonomía política de éstos queda plenamente garantizada, pero, en ese caso, resultan criticables tanto desde el punto de vista financiero, pues provocan un aumento del gasto público-ya que cuando las Comunidades Autónomas más prósperas aumentan sus

tributos, el Estado central se ve obligado a efectuar transferencias suplementarias en favor de las Comunidades con menor capacidad financiera; como desde el punto de vista económico, porque distorsionan la asignación de recursos. Por ello, la compensación a parece en las Haciendas territoriales con un alcance presupuestario limitado, coexistiendo con otros mecanismos de financiación que no se inspiran en el principio de solidaridad. El carácter subsidiario de la compensación se manifiesta, además, en su función de simple correctivo financiero de los desequilibrios regionales, cuya efectiva eliminación exige otras soluciones, y en particular, una política regional a medio y largo plazo (298).

c) Clases de compensación financiera

Una vez delimitado el concepto y alcance de la compensación en sentido estricto, hay que poner de manifiesto que, en realidad no existe una fórmula única, sino múltiples fórmulas de compensación que en atención a sus varias características se agrupan en tipos que es preciso conocer. Esta tipología de las fórmulas de compensación puede trazarse desde diversos puntos de vista,

a') Horizontal (directa e indirecta) y vertical; reconducción de la compensación vertical al principio de suficiencia.

Un primer criterio de clasificación atiende a los sujetos entre los que la compensación opera. Desde este punto de vista la doctrina alemana distingue entre compensación financiera vertical (verticale Finanzausgleich) y horizontal (horizontale Finanzausgleich), según que se efectúe entre el Estado central y las Haciendas territoriales, o entre unas Haciendas territoriales y otras del mismo nivel, respectivamente (299).

En la misma línea, el Comité de Cooperación para las cues

tiones municipales y regionales del Consejo de Europa propone el siguiente esquema de los objetivos y métodos de compensación (300).

- Compensación financiera vertical, que tiene por objetivo la distribución entre los diferentes niveles de Hacienda de las competencias y gastos, así como de los ingresos necesarios para cubrir éstos, y que se instrumenta via gasto (modificaciones en la distribución de competencias) o via ingreso (modificaciones en la distribución del poder tributario)

- Compensación financiera horizontal, que persigue la equiparación (parcial) de la capacidad financiera entre las diferentes Haciendas de un mismo nivel, y que se instrumenta via gasto (transferencias distribuidas según las necesidades financieras no cubiertas con medios propios) o via ingreso (transferencias distribuidas según la capacidad de financiación a través de recursos propios).

Como ha puesto de relieve el profesor Palao (301), el problema de la compensación o equilibrio vertical es reconducible a los principios de autonomía y suficiencia, a cuyo examen nos remitimos. En síntesis puede decirse que en el regimen general de la L.O.F.C.A. es el Estado el que compensa a las Comunidades Autónomas (fundamentalmente, a través de la participación en ingresos y los tributos cedidos), y en algún caso esa compensación se articula a través de fondos, como el Fondo de Compensación Financiera creado en la Comunidad Autónoma de Galicia por la Ley 1/1984 de 20 de febrero, mientras que en el régimen de concierto o convenio son las Comunidades Autónomas las que compensan al Estado por los gastos e inversiones que éste realiza en los servicios de carácter general no asumidos por aquellas.

En cambio, la compensación financiera horizontal -que la doctrina alemana designa frecuentemente como equilibrio financiero en sentido estricto (Finanzausgleich im engeren Sinne) (BICKEL,

PAULICK) o como compensación de cargas (Lastenausgleich) (Popitz) (302) - tiene como afirma Palao, "un fundamento de naturaleza ética, que se articula jurídicamente en el principio de solidaridad entre las regiones", cuya realización efectiva garantiza el Estado, según el artículo 138.1 de la Constitución. "velando por un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes de territorio español", de forma que la igualdad de derechos y obligaciones exista no sólo a nivel de cada Comunidad Autónoma, sino en todo el territorio nacional (art. 139.1 de la Constitución). Es por ello a la compensación horizontal a la que debemos dedicar preferentemente nuestra atención, en cuanto manifestación específica de la solidaridad en materia financiera.

Dentro del concepto de compensación horizontal, que no siempre se utiliza de una forma precisa, hay que incluir tanto las transferencias que se realizan directamente entre unas Haciendas territoriales y otras del mismo nivel (compensación horizontal directa) como las transferencias que tienen formalmente un carácter vertical por proceder de los Presupuestos Generales del Estado, siempre que su finalidad sustantiva sea el equilibrio interterritorial (compensación vertical indirecta) (303). Un ejemplo típico de compensación horizontal directa es el ordenamiento alemán, en el que, como ha estudiado Ferreiro (304) están previstas transferencias horizontales de los Länder ricos a los Länder pobres al margen del Presupuesto federal. Esta peculiaridad se explica por las particulares circunstancias de la postguerra, en las que era necesario un alto grado de solidaridad interterritorial para afrontar los problemas de la reconstrucción económica y para absorber a los refugiados. El nivel de las transferencias se determina por la relación entre un indicador de capacidad fiscal (Steuerkraftmesszahl) y un indicador de necesidades de gasto (Ausgleichszahl). El sistema tiende a asegurar que un land situado bajo la media obtenga al menos el 95% de la media de ingresos tributarios por habitante en el resto de los Länder y que un

Land obligado a efectuar transferencias no se encuentre nunca, a consecuencia de éstas, por debajo de la media. La compensación entre los Länder forma parte de una compensación financiera más amplia, que incluye también, además del reparto de la recaudación del I.V.A., transferencias complementarias del Bund (Ergänzungs-
zuweisungen), y ayudas específicas en ciertos sectores. Las circunstancias históricas particulares en que se ha ido gestando el sistema de compensación alemán, hacen que éste sea muy diferente del que funciona en otros Estados federales o regionales, en la mayoría de los cuales la compensación se produce exclusivamente en el marco del Presupuesto federal. Así ocurre, por ejemplo, en el ordenamiento español, con las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que configuran un sistema de compensación horizontal indirecta o presupuestaria. Otro caso típico de compensación horizontal indirecta es Suiza, donde no existe ninguna transferencia entre cantones, sino que éstos participan en los ingresos de la Confederación, y en sus gastos, bajo la forma de ayudas federales.

b') Compensación en ingresos y en gastos

Normalmente, los sistemas de compensación financiera horizontal abarcan dos elementos: compensación general o incondicional (para equiparar la capacidad financiera de las distintas Haciendas territoriales); y ayudas con una finalidad específica, por ejemplo, educación, salud, transportes o servicios sociales, para atender a necesidades concretas no cubiertas por la propia colectividad. En estos casos se habla, respectivamente, de compensación en los ingresos (o activa) y compensación en los gastos (o pasiva) (305).

Esta clasificación de los mecanismos de compensación, sin embargo, dista mucho de ser tan clara como la anterior, pues for-

malmente las transferencias efectuadas entre dos Presupuestos son gastos de una Hacienda e ingresos de otra. La compensación horizontal indirecta es, en efecto, como ha puesto de relieve M.T. Soler Roch en relación con el Fondo de Compensación interterritorial (306), "un punto de conexión entre Haciendas de distintos niveles territoriales configurándose, de ese modo, como un mecanismo representativo de la llamada Hacienda de coordinación". Desde un punto de vista jurídico, entendemos que el criterio de distinción entre compensación en ingresos y en gastos es la existencia de afectación o no, por imperativo legal, de los fondos transferidos, a una determinada categoría de gasto. Si la transferencia es incondicionada equivale a un incremento de los ingresos propios, mientras que si queda afectada a determinada categoría de gasto viene a suponer, para la Hacienda territorial, simplemente la posibilidad de cubrir más satisfactoriamente una necesidad pública, de forma similar a si tuviese capacidad presupuestaria propia para incrementar los créditos destinados a dicha atención.

Dentro de la compensación vertical también suele distinguirse entre compensación en ingresos (o activa) y en gastos (o pasiva), y en este ámbito el sentido de la distinción es mas claro: distribución de los ingresos, y distribución de las competencias y los correspondientes gastos entre el Estado y Comunidades Autónomas, respectivamente. Algun autor (Jessen) (307) limita el concepto al primero de los aspectos, pero la mayoría de la doctrina entiende que ello no es correcto, pues la distribución de ingresos dependerá de la distribución previa de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En definitiva como afirma W. Bickel, "la compensación financiera, como el presupuesto público en general, tiene dos aspectos -uno de ingresos y otro de gastos- que no pueden considerarse aisladamente" (308)

c') Compensación ordinaria y extraordinaria.

Un tercer criterio de distinción entre los diferentes tipos de compensación atiende a su carácter periódico o esporádico, es decir, ordinario o extraordinario. La compensación ordinaria supone la practica sistemática de transferencias y su objetivo es, generalmente, equilibrar la capacidad financiera de los distintos territorios autónomos, como ocurre con las "Revenue Equalisation Grants" de los federalismos anglosajones o con las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial en nuestro ordenamiento.

En cambio, las medidas de compensación extraordinaria, que normalmente sólo se producen ante una insuficiencia del sistema ordinario, tienden a garantizar un nivel mínimo en la prestación de ciertos servicios que se consideran esenciales, y por tanto se efectúan en función de concretas y específicas necesidades, como es el caso de las "Fiscal Need Grants". En el ordenamiento español un ejemplo típico de compensación extraordinaria serían las asignaciones previstas en el artículo 158.1 de la Constitución. Observese la diferencia que resulta ya del propio tenor literal de este precepto, cuyo número uno determina que "podrá establecerse una asignación" en función del volumen de los servicios asumidos y de la garantía de un nivel mínimo, mientras el número dos, al referirse al Fondo, ordena que "se constituirá" en todo caso.

d') Compensación financiera silenciosa u oculta (stille Finanzausgleich).

Junto a los tipos de compensación financiera que hemos examinado hasta ahora, la doctrina alemana alude a la denominada compensación oculta (versteckte Finanzausgleich) o silenciosa (stille Finanzausgleich), que se define como "las medidas de las Corporaciones públicas que, sin derivar de leyes de compensación (Finan-

zausgleichsetzen), tienen un contenido jurídico, o un efecto, compensatorio, pues afectan indirectamente, de modo positivo o negativo, a la situación financiera de otras Corporaciones públicas" (309). Tales medidas pueden proceder tanto de niveles superiores de Hacienda, como de niveles inferiores, y como ejemplos, cita Pagenkopf los supuestos en que el poder legislativo del Estado eleva los tipos de gravamen o establece nuevos tributos, o suprime exenciones en tributos cuya recaudación comparten diversos niveles de Hacienda, lo que lógicamente influye positivamente en los ingresos de las Haciendas que participan en dicha recaudación. La transferencia de servicios o delegación de competencias sin prever simultaneamente los ingresos necesarios para su ejercicio, en cambio, incidiría negativamente en la situación financiera de dichas Haciendas de una manera oculta o silenciosa ("auf stille Weise"). Por otro lado, las Haciendas menores también pueden adoptar medidas de compensación oculta, por ejemplo aumentando o disminuyendo el tipo de sus tributos, cuando estos son deducibles de los impuestos estatales.

La causa de la compensación oculta es, por tanto, la atribución de poder tributario tanto al Estado como a las Haciendas territoriales, lo que supone un fundamento constitucional de estas medidas (artículo 133 de la Constitución española), pero como alteran el resultado del sistema público de compensación (offen Finanzausgleich) resultan criticables, y en todos los ordenamientos se adoptan medidas para limitar o paliar los efectos de este tipo de compensación. Como veremos más adelante, tanto la Constitución española como la L.O.F.C.A. contienen diversas previsiones de este tipo, tendentes a hacer coincidir la compensación legal o aparente con la compensación efectiva.

e') Compensación financiera nacional e internacional

Por último, cabe distinguir entre los sistemas de compensa-

ción internacionales o entre Estados, y los sistemas de compensación interna, o dentro del Estado.

En relación con los sistemas de compensación internacional, hay que hacer una referencia a las Comunidades Europeas, y en especial a la llamada resolución Lange, adoptada por el Parlamento europeo el 15 de noviembre de 1979, (310)., en la que se defiende la necesidad de "un sistema nuevo y duradero de compensación financiera entre los Estados miembros, en el marco de la Comunidad, basado en la noción de producto interior bruto por habitante y organizado en el marco del Presupuesto comunitario". En esta dirección, pueden considerarse un primer paso los fondos estructurales actualmente existente en la Comunidad, sobre todo los Fondos regional y social, aunque, como puso de relieve la Comisión en su informe al Parlamento y al Consejo de 4 de febrero de 1983 (libro verde), las dificultades existentes para avanzar en esta línea son numerosas ya que la Comunidad es todavía más heterogénea, en cuanto a la capacidad financiera de sus miembros, sus políticas y sus tradiciones económicas, que los Estados existentes. Además, el Presupuesto de la Comunidad, a diferencia de lo que ocurre en los Estados federales, es más reducido que el de sus miembros, lo que limita enormemente las posibilidades de compensación (311).

Nosotros limitaremos nuestro análisis, en esta ocasión, fundamentalmente a la compensación interna y dentro de ésta, a la compensación horizontal entre Comunidades Autónomas, pues la compensación vertical, como ya dijimos, no es manifestación del principio de solidaridad, sino del de autonomía y suficiencia, y la compensación horizontal entre las Haciendas Locales queda confiada a cada Comunidad Autónoma, que según el artículo 2.2 de la L.O.F.C.A. "está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad".

2.- Características del sistema de compensación horizontal establecido en la Constitución de 1978

Del artículo 138.1 de la Constitución se deduce que el principio de solidaridad no es el fundamento de la compensación vertical, reconducible a los principios de autonomía y suficiencia, como hemos visto anteriormente, sino exclusivamente de la compensación horizontal, o lo que es lo mismo, del "equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español". Antes de examinar las características del sistema español de compensación horizontal, haremos una breve referencia a las características que estos sistemas presentan en el Derecho comparado, para posteriormente destacar las similitudes y diferencias.

a) Referencia al Derecho comparado

En el Derecho comparado existen diversos mecanismos de compensación horizontal, que lógicamente se manifiestan a través de transferencias, pues los ingresos propios de las Haciendas territoriales son exclusivamente un mecanismo de compensación vertical (312). Por un lado, están las transferencias efectuadas directamente entre Estados, como es el caso alemán, y por otro, las transferencias del Estado central a los territorios autónomos. Aquellas constituyen un caso excepcional en el Derecho comparado, explicable en virtud de circunstancias históricas peculiares, por lo que resulta innecesario profundizar ahora en su estudio, ya efectuado, por otra parte, por el profesor Ferreirò Laparza (313). Estas, además de constituir una clase de ingresos públicos de los entes inferiores de importancia creciente, sirven, con frecuencia de modo inseparable, a la finalidad de redistribuir las

cargas financieras entre ellos, por lo que, como afirma el profesor Palao, existe una estrecha relación entre lo que antes hemos denominado compensación vertical y la compensación horizontal indirecta (314). Dentro de este tipo de transferencias, distinguimos los supuestos de coparticipación en ingresos, por un lado, y las subvenciones, condicionadas, incondicionadas o graduadas, por otro.

a') Participación en ingresos

La participación en ingresos se caracteriza, frente a las subvenciones, porque el importe de la suma transferida depende de la recaudación obtenida por el Estado de ciertos tributos. El reparto de esa cantidad global puede hacerse mediante atribución directa, esto es, en función de las bases imponibles radicadas o la recaudación obtenida en cada territorio autónomo, o bien mediante un sistema de atribución indirecta en función de otros criterios distintos, como el coeficiente de población, la superficie, la tasa de paro o emigración, la relación inversa de la renta por habitante, etc., entre los que *puede incluirse* también el de localización. En el primer caso nos encontramos ante un supuesto muy similar al de los tributos cedidos o al de los recargos, al menos desde un punto de vista teleológico, y por tanto, estas transferencias funcionan al margen de cualquier criterio de solidaridad, porque existe una absoluta localización de los rendimientos. En los supuestos de atribución indirecta, en cambio, la participación en ingresos puede jugar como una técnica aplicativa del principio de solidaridad, en la medida en que se utilizan criterios redistributivos para fijar el porcentaje que corresponde a cada territorio autónomo, y no exclusivamente el criterio de la localización.

Tal es el caso de Alemania, donde la participación en la

recaudación de los impuestos comunes se efectuaba hasta 1969 sobre la base exclusiva del lugar de imposición: el porcentaje de cada land se calculaba sobre la base del producto local (das örtliche Aufkommen) del impuesto federal común, lo que originaba grandes desequilibrios, sobre todo debido a la concentración de sociedades en determinados Länder, lo que suponía el pago del Impuesto sobre Sociedades en dicho Estado, y asimismo de la retención a cuenta del impuesto sobre los rendimientos de los asalariados. La reforma de 1969 supone en este punto un compromiso entre los Länder ricos y los Länder pobres, ya que aunque mantiene el criterio del producto local, toma en consideración también el número de habitantes para la participación en el IVA, y asimismo prevé diversas medidas de compensación, sobre todo en favor de los Länder cuyos ingresos propios y derivados de la participación en el impuesto sobre la renta se sitúan por debajo de la media federal por habitante (nuevo artículo 107 de la ley fundamental).

Así, como pone de manifiesto el profesor Ferreiro (315), la ley de 28 de agosto de 1969 atribuye, en primer lugar, a todos los Länder, en función de su población, el 75 por ciento de la cantidad global que corresponde a éstos en la recaudación del IVA, y en segundo lugar, el 25 por ciento restante, exclusivamente a los Länder cuyos ingresos por habitante -excluidos los derivados de la participación en el IVA- son inferiores a la media nacional. La ley fundamental precisa, por otra parte, que para el cálculo de los ingresos de los Länder hay que tener en cuenta los ingresos locales.

También pueden considerarse un ejemplo de mecanismo de compensación a través de la participación en ingresos, las transferencias a las regiones italianas derivadas del reparto de unos fondos generales sobre cuya formación y criterios de reparto se han ocupado J.L. Muñoz del Castillo, M. Vega Herrero y J. Herrero Madariaga (316).

Así, el fondo común para la financiación de las regiones, previsto en el artículo 8 de la Ley financiera de 1970, cuyo plan teamiento ha sido modificado en ocasiones posteriores, se integra por diversos porcentajes de la recaudación de ciertos tributos estatales y - a diferencia de los ingresos contemplados en el artículo 7 de la citada ley, que hasta 1978 constituían un caso de participación en ingresos mediante atribución directa (esto es, en base a las cantidades recaudadas en cada territorio)- se distribuye en función de un sistema complejo, en el que entran en juego diversos criterios (población residente, superficie, porcentaje de emigración, grado de paro, carga per cápita del impuesto sobre la renta) que suponen una aplicación del principio de solidaridad.

En cambio, el denominado fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, así como los ingresos previstos en el artículo 7 de la Ley financiera (tributos estatales cuya recaudación viene atribuida a las regiones),-estos últimos desde 1978, no constituyen un caso de participación en ingresos en sentido estricto, porque la cantidad a repartir entre las regiones se determina independientemente de la efectiva recaudación. Ello no es obstáculo para que este tipo de mecanismos tienda también a la compensación horizontal (317), ya que la participación en ingresos no es el único instrumento de soliddad.

b') Las subvenciones como instrumento de compensación: tipos y criterios de reparto

Junto a la participación en ingresos, existen en todos los Estados federales o regionales transferencias presupuestarias calculadas no en función de la recaudación efectivamente obtenida sino en función del gasto que se pretende cubrir. Estas transfe-

rencias reciben usualmente, el nombre de subvenciones, asignaciones (Zuweisung), ayudas (grant in aid), contribuciones (contributi), etc., y constituyen, como ha señalado el profesor Palao "el instrumento natural para compensar las desigualdades entre unos y otros entes subordinados al Estado" (318).

Las modalidades que revisten las subvenciones en la practica de los distintos Estados federales y regionales son muy variadas, dando lugar a diversos criterios de clasificación, algunos de los cuales son ampliamente coincidentes. El primero y principal es que la subvención se conceda sólo para determinadas finalidades o bajo ciertas condicionamientos y limitaciones, o, por el contrario, sin restricción (transferencias "condicionadas e incondicionadas" o "generales y especiales" o "libres y restringidas"). Las primeras tienen siempre un caracter de compensación de ingresos. Las segundas pueden calcularse también teniendo en cuenta criterios compensatorios, es decir, atendiendo no sólo al coste de los programas y servicios administrados por las regiones, sino también a las necesidades financieras de estas o a su capacidad para obtener ingresos propios. En el Informe Kilbrandon se citaban, como una tercera categoría, las subvenciones de equiparación, pero éste no es un "tertium genus" sino una finalidad que puede conseguirse tanto a través de las subvenciones condicionadas como incondicionadas (319).

Otro criterio relevante atiende al hecho de que el ente que recibe la subvención participe o no en el coste del programa a que se destina. Un eje,mplo de este tipo de subvenciones, que se conocen con el nombre de graduadas, lo constituye el sistema americano de "Revenue Sharing" puesto en marcha en 1972 mediante la "State and Local Fiscal Assistance Act". Se creó un fondo que debería emplearse a lo lãrgo de cinco años sin que se afectasen para nutrirlo los rendimientos de ningún impuesto en particular (320).

Las subvenciones otorgadas por la Federación a los Estados

con cargo a este fondo son parcialmente coondicionadas, ya que deben destinarse a un conjunto de gastos definidos de manera muy amplia: seguridad, protección del medio ambiente, transportes y comunicaciones, sanidad, servicios sociales, bibliotecas, actividades recreativas y gastos de administración financiera.

La distribución a cada Estado se hace de acuerdo con dos fórmulas, la del Senado y la del Congreso, pudiendo el Estado receptor elegir la que le sea más favorable. La primera combina tres factores (población residente, renta del Estado en relación a la Renta Nacional, y esfuerzo fiscal medido como la relación entre los impuestos netos recaudados por el Estado y sus Gobiernos locales y la renta personal agregada del Estado). La segunda fórmula combina cinco factores, añadiendo a los tres anteriores la proporción de población urbana y los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta. A su vez cada Estado debe distribuir dos tercios de la subvención que recibe a las Haciendas locales, quedándose para sí el tercio restante. Dicha distribución se hace de acuerdo con una fórmula muy similar a la del Senado.

La graduación de la subvención proviene de la introducción del esfuerzo fiscal, de tal forma que si el Estado aumenta su nivel de impuestos, la subvención que recibe se incrementa automáticamente.

El esfuerzo fiscal es, en efecto, junto con las necesidades financieras y la capacidad de cada Hacienda regional, uno de los criterios básicos para la distribución de las subvenciones ya que su toma en consideración es indispensable si se quiere evitar que las transferencias se destinen a reducir los impuestos y no a elevar el nivel de provisión de los servicios.

c') La utilización de fondos para la distribución de las transferencias

Para la distribución de las subvenciones, y en general de todas las transferencias, la práctica de los distintos países ha venido recurriendo a la constitución de fondos, que tienen la ventaja de que permiten conocer con mayor claridad qué recursos se destinan a medidas de compensación, su origen y procedencia, los criterios de distribución, y consecuentemente la cuantía en que participa cada Hacienda territorial. Como ejemplo baste citar el caso italiano (fondo común y fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo) y el "revenue -sharing" estadounidense.

Siguiendo a Rovira Mola (321) podemos definir estos fondos como "una masa de recursos económicos (susceptible de ser disgregada en masas parciales o especiales) procedente de ingresos (proprios o transferidos), destinados, de forma concreta y diferenciada, a ser distribuidos, según varias modalidades, entre las Haciendas Territoriales, con arreglo a distintas técnicas de reparto, con o sin una organización establecida "ad hoc" y con el propósito de efectuar una compensación horizontal entre dichas Haciendas. Hay que destacar la similitud que ~~se puede~~ apreciar en tre este concepto y el de patrimonio de destino o patrimonio separado en el Derecho civil. Los fondos son susceptibles, según el citado autor, de ser clasificados con arreglo a diversos criterios:

- Fondos especiales y fondos generales según que las asignaciones que con cargo a ellos se distribuyan estén afectadas -aún sin contabilidad separada- o no lo estén, a una finalidad específica.

- Fondos de carácter estimulador y de carácter sancionador según que se propongan fomentar, por una vía positiva o negativa, el cumplimiento de objetivos determinados.

- Fondos centralizados o descentralizados, según que la organización establecida para la administración de los recursos este configurada con predominio de elementos de la Administración central o de la Administración territorial.

La dotación de los fondos se efectúa, en el Derecho comparado, a través de muy diversos procedimientos, bien a través de aportaciones de las regiones, bien a través de los Presupuestos del Estado central, y en este caso la cuantía puede determinarse en un porcentaje de la recaudación obtenida por cierto concepto o conceptos tributarios, o en un porcentaje de los gastos totales, o de cierto tipo de gastos.

Pero la dificultad fundamental reside, como es lógico, en la determinación de los criterios de distribución del fondo entre las regiones. La doctrina (Bickel) suele reducir a tres los criterios empleados en los distintos países: necesidades financieras, capacidad financiera, y la efectiva carga fiscal soportada por la población. Dichos criterios son susceptibles de múltiples matizaciones y combinaciones, que pueden llegar a constituir, como afirma no sin cierto humor Bickel, una "ciencia oculta y cuya objetividad es, por añadidura, problemática" (322).

A los efectos de nuestro estudio, podemos prescindir del último de los criterios mencionados -el esfuerzo fiscal- porque no es una aplicación del principio de solidaridad, sino una exigencia política (el grado de esfuerzo fiscal revela las preferencias de los ciudadanos de mayores servicios públicos) y de eficacia (evitar que las transferencias se destinen a reducir impuestos en lugar de elevar el nivel de provisión de los servicios).

El criterio de capacidad financiera supone la toma en consideración de la posibilidad de obtener ingresos tributarios propios por cada región. En síntesis, la aplicación de este criterio supone dos fases: primero se establece el índice de capaci-

dad financiera de cada región, que viene determinado por la suma de los ingresos regionales y municipales obtenidos en cada región por ciertos conceptos tributarios determinados por ley; posteriormente se establece el índice de compensación, que resulta de multiplicar los ingresos medios por habitante en el conjunto del Estado por el número de habitantes de cada región.

La diferencia entre el primero y el segundo es la cantidad a compensar total o parcialmente. Así, en Alemania se garantiza a los Länder la compensación del 100% de la cantidad que los separa del 92% del índice de compensación, y del 37'5% de la fracción comprendida entre el 92% y el 100%. Las cantidades necesarias para garantizar esos niveles de capacidad financiera se aporta por los Estados cuyo índice de capacidad exceda el 102% del índice de compensación. La fracción del 102% al 110% se computa por el 70% de su valor y el resto por su valor exacto. Si los ingresos tributarios por habitante de un Estado (no de sus municipios), incluidas las asignaciones por compensación, quedan por debajo del 95% de la media de todos los Estados, deben ser elevadas sus asignaciones para alcanzar esta media y debe, por tanto, ser ajustado el cálculo de las contribuciones. Si los ingresos tributarios de un Estado deudor por compensación, previa deducción de sus contribuciones, quedan por debajo de la media de los Estados por habitante, el importe que falta debe ser colmado por los otros Estados deudores en proporción a sus contribuciones (323).

El criterio de capacidad financiera también se utiliza en Canadá y Suiza, con la diferencia de que la compensación no es directa entre los cantones sino que se efectúa a través de los Presupuestos Generales del Estado. En Suiza, los índices de capacidad financiera, ponderados, se han utilizado no sólo para determinar la cuantía de las subvenciones que corresponden a cada cantón, sino también, más recientemente, para determinar la participación cantonal en ciertos ingresos federales.

En otros países, como Australia, Estados Unidos e incluso Canadá, se ha intentado utilizar como criterio de distribución de las transferencias estatales entre las regiones el concepto de "necesidades financieras", pues existen regiones con una fuerte capacidad financiera que conocen, sin embargo, serias dificultades, debido sobre todo a los problemas planteados por las zonas urbanas. Un índice de las necesidades financieras, quizás el más rudimentario, sería el gasto público o el déficit presupuestario, pero usualmente se acude a otros criterios más objetivos como el coste por habitante de los servicios públicos en relación con la media nacional. También serían reconducibles a esta categoría, criterios tales como el número de habitantes o la superficie de cada región, pues normalmente al aumentar la población o la superficie aumentan las necesidades. La elección de unos u otros criterios de distribución de los fondos de compensación, y de las transferencias estatales en general, viene determinada, entre otros factores, por el objetivo concreto que se persigue, ya que el criterio de la capacidad financiera es el más idóneo para la reducción de diferencias de presión fiscal entre las regiones, mientras que el criterio de las necesidades financieras tiende más bien a garantizar un standard de calidad mínima en la prestación de los servicios públicos. Desde el punto de vista práctico, resulta indudable la mayor complejidad del segundo de los criterios mencionados, ya que es difícil distinguir los gastos que responden a preferencias políticas de los ciudadanos residentes en cada región, de aquellos otros ocasionados por un coste más elevado de los mismos servicios públicos, y la utilización exclusivamente de criterios tales como la población o la superficie, para medir las necesidades, es excesivamente simplista.

b) El sistema español de compensación horizontal

El sistema español de compensación horizontal es fundamentalmente un sistema de compensación indirecta via gasto, que se materializa en transferencias del Estado a las Comunidades autónomas, estando prevista constitucionalmente la dotación de un fondo con destino a gastos de inversión, para hacer efectiva la solidaridad interterritorial.

a') Gastos corrientes y de inversión

Partiendo de la genérica proclamación del principio de solidaridad del artículo 156 de la Constitución, CAZORLA señala que existen numerosas plasmaciones del mismo, sobre todo "en lo que mira específicamente al terreno del gasto público" (324). Y desde este punto de vista, algún autor (A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez) señala como, frente a los sistemas extranjeros, que pretenden la equiparación de la capacidad fiscal "per capita" o de los índices de prestación de los servicios públicos, lo cual supone una "nivelación parcial del gasto público corriente", en cambio la Constitución española recoge una formulación mucho más ambiciosa, en la medida en que pretende "corregir los desequilibrios económicos interterritoriales via inversión pública" (325).

Sin embargo, este planteamiento, realizado desde una óptica preferentemente económica, no nos parece correcta, ya que el sistema de compensación previsto en la Constitución afecta tanto al gasto de inversión como al gasto corriente de las Comunidades Autónomas. Esto resultaba claramente del artículo 147 del primer Anteproyecto (B.O.C. de 5 de enero), cuyos parrafos 3 y 4 distinguían entre una asignación para gastos corrientes de los territorios autónomos "en función del volumen de los servi-

cios y actividades de carácter público que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el ámbito del Estado", por un lado, y una asignación para gastos de inversión con cargo a un fondo de compensación interterritorial, por otro (326). Hoy, desaparecida la referencia expresa a los gastos corrientes, al analizar el artículo 158 del texto constitucional un sector importante de la doctrina (Lasarte) continua distinguiendo entre el Fondo de Compensación interterritorial y las asignaciones presupuestarias, fundamentalmente, en base a que el primero hace frente a gastos de inversión, mientras que las segundas parecen estar pensadas para financiar gastos corrientes o de funcionamiento de los servicios (327). Palao, por su parte entiende que "supuesto que este sea efectivamente el sentido de la mencionada distinción, la justificación no resulta en absoluto clara. En primer lugar, porque la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, que es la finalidad atribuida a las asignaciones, exigirá normalmente la realización de inversiones públicas, y no pequeñas, en determinadas regiones, aún a la vista de la relación de competencias que éstas puedan asumir. Por tanto, la idea que se desprendería de esta interpretación, de unas transferencias en la cuantía necesaria para mantener a los servicios públicos regionales funcionando a su nivel actual, no sólo es inadmisibles, sino también contradictoria con la indicada finalidad" (328).. Este razonamiento puede inducir a desechar la hipótesis establecida, lo cual explicaría la supresión de la mención expresa de los "gastos corrientes", y en efecto, a nuestro juicio el criterio básico para distinguir el fondo de compensación de las asignaciones de nivelación no es la naturaleza de los gastos financiados con cargo a uno y otras, sino el carácter ordinario y extraordinario, respectivamente, de estos mecanismos de compensación. Con todo, no cabe duda que la Constitución prevé la existencia de

medidas de compensación no sólo ni fundamentalmente respecto a los gastos de inversión, sino tambien en relación con los gastos corrientes, y ello no sólo a través de las asignaciones presupuestarias previstas en el artículo 158.1, sino tambien a través de la participación en ingresos y las técnicas de financiación conjunta de servicios públicos a que más adelante heremos referencia. El sentido del artículo 158.2 no es, por tanto, reducir a los gastos de inversión el sistema de compensación, sino únicamente impedir el establecimiento de mecanismos que desconocieran este aspecto, basados sólo en gastos corrientes.

b') Compensación indirecta: las transferencias a las Comunidades Autónomas como instrumento de la solidaridad.

En el sistema constitucional vigente la compensación horizontal se lleva a cabo indirectamente, a través de los Presupuestos Generales del Estado, aunque existe, marginalmente, la posibilidad de instrumentar vias de compensación directa entre dos o mas Comunidades Autónomas a través de los Convenios a que se refiere el artículo 145.2.

En efecto, los ingresos propios de las Comunidades Autónomas, en la medida en que implican el ejercicio por éstas de poder financiero, aunque sea de forma parcial y muy limitada, estan organizados en base a criterios de localización, lo que impide que puedan jugar como mecanismos de compensación horizontal. Consecuentemente, la única via para articular la compensación, como es usual en el Derecho comparado, son las transferencias efectuadas por el Estado, ya sea en concepto de participación en ingresos o en concepto de subvención. Respecto a estas últimas hubiese cabido la posibilidad de que el Fondo de Compensación interterritorial se nutriese no sólo de la aportación del Estado sino tambien de aportaciones de las Comunidades Autónomas según

su capacidad, con el fin de conseguir, tambien por esta vía, un efecto de solidaridad y compensación directa, pero en el pleno del Congreso fueron rechazadas dos enmiendas en este sentido (329) y aunque la redacción final del artículo 158.2 guarda silencio en este punto, la interpretación que ha prevalecido es considerar el Fondo como una carga general del Estado, y en este sentido se pronuncia la L.O.F.C.A. en sus artículos 4 y 16.

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, en relación con las transferencias, considera que el principio de internalización de costes excluye la necesidad de recurrir a las mismas, pero matiza inmediatamente que ello no excluye las tareas de redistribución y solidaridad, específicamente encomendadas al Estado, y por consiguiente, su implantación no enturbia el criterio básico de internalización de costes que el Informe propugna (330)

c') Fondos de compensación

La compensación interterritorial se efectúa en España parcialmente a través de fondos, como es frecuente, según ya hemos visto, en el Derecho comparado. En efecto, el artículo 158.2 de la Constitución prevé la constitución de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso. Las dificultades iniciales para la aplicación de este precepto hicieron que previamente se creara, por ley de 19 de octubre de 1979, un Fondo de acción urgente para compensar desequilibrios regionales (331), ya que hasta 1981 no se incorpora el Fondo de Compensación Interterritorial a los Presupuestos Generales del Estado. La conversión del Fondo de acción urgente en Fondo de compensación no fue operación fácil (332).

También algunas Comunidades Autónomas han creado fondos para hacer efectiva la compensación horizontal en su ámbito territorial -este es el caso , por ejemplo del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid creado por Ley de 19 de diciembre de 1984-, o como mecanismo para agilizar la compensación vertical entre el Estado y la correspondiente Comunidad, como es el caso del Fondo de Compensación Financiera creado por la Ley 1/1984 de 20 de febrero, de Galicia, el cual no puede considerarse en consecuencia, como un instrumento de la solidaridad, sino de la autonomía financiera y la suficiencia.

En el ámbito municipal, además, existían ya precedentes de fondos con finalidad redistributiva, como el Fondo Nacional de las Haciendas Locales, sustituido desde 1978 por el Fondo Nacional de Cooperación Municipal (333), creado por el artículo octavo del real Decreto-ley 34/1977 de 2 de junio. Según la disposición final cuarta de la ley de 28 de octubre de 1981, que aprueba determinadas medidas de régimen jurídico de las Corporaciones Locales, "El Fondo Nacional de Cooperación Municipal estará dotado de todos los ingresos procedentes de las participaciones atribuidas a las Corporaciones Locales en la recaudación de la imposición indirecta en la del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el rendimiento de la Tasa sobre juegos de azar, salvo el porcentaje de esta última que se asigna directamente a los Ayuntamientos".

Se trata, indudablemente, de una manifestación del principio de solidaridad, que como señala el acuerdo de 6 de marzo de 1984 del T.E.A.C.(334) informa toda "compensación que se satisface con cargo a fondos de eminente naturaleza redistributiva, como son los ingresos procedentes del Fondo Nacional de Cooperación Municipal"

c) La interdicción constitucional de medidas de compensación oculta

La compensación oculta, que, como ya hemos visto, se caracteriza por derivar de normas dictadas con una finalidad distinta, pero que implícitamente o indirectamente alteran la situación financiera de Corporaciones públicas distintas de aquellas de la que emanan, no se menciona expresamente en nuestra Constitución ni en la L.O.F.C.A., pero existen diversos preceptos en base a los cuales es posible extraer un principio constitucional de interdicción de medidas que puedan tener estas consecuencias, al menos en los casos más graves. Dichos preceptos son los siguientes:

- "Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios" (artículo 157.2 de la Constitución). Esta norma supone una concreción en el ámbito tributario de lo previsto en el artículo 139, que constituye uno de los principios básicos del orden público económico, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 (335).

- En los supuestos de transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, "la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros" (artículo 150.2 de la Constitución).

- Cuando las Comunidades Autónomas establezcan tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones locales, "en todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación adecuadas" (artículo 6.3 L.O.F.C.A.). Identica norma contiene el número 4 del artículo 6 de la L.O.F.C.A.

para los casos que el Estado establezca tributos sobre hechos im-
ponibles gravados por las Comunidades Autónomas.

- Cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfie-
ran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público para
cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias
en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen activi-
dades igualmente gravadas con tasas, aquellas o éstas se con-
sideran como tributos propios de las respectivas Comunidades (ar-
tículo 7.2 de la L.O.F.C.A.)

- El rendimiento previsto para cada tasa y la recaudación
por contribuciones especiales no podrá exceder, respectivamente,
del coste del servicio o actividad o del coste de la obra, esta-
blecimiento o ampliación del servicio soportado por la Comuni-
dad (artículos 7.3 y 8.2 de la L.O.F.C.A.)

- Los impuestos establecidos por las Comunidades Autónomas
no podrán: sujetar elementos patrimoniales; situados, rendimientos
originados ni gastos realizados fuera del territorio de la res-
pectiva Comunidad; gravar, como tales, negocios, actos o hechos
celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad im-
positora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y
obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en di-
cho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo; suponer
obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y
servicios, capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación
de residencia de las personas, ubicación de empresas y capitales
dentro del territorio español, ni comportar cargas trasladables
a otras Comunidades (artículo 9 de la L.O.F.C.A.)

- Los tributos cedidos se atribuyen a las Comunidades Au-
tónomas en función: del domicilio fiscal del sujeto pasivo en
los impuestos personales; del lugar en que se realice la operación
o radique el inmueble en los tributos que graven el consumo u ope-
raciones inmobiliarias (art. 10 de la L.O.F.C.A.)

- Los recargos sólo se pueden establecer según el artículo 12 de la L.O.F.C.A., sobre los impuestos cedidos o sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de personas físicas residentes, sin que en ningún caso "puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos", lo que entre otras cosas supone que el recargo no es nunca deducible del correspondiente impuesto, como respecto al I.R.P.F. ha señalado el Consejo de Estado en Dictamen de 3 de Diciembre de 1984.

- Según el artículo 13.3 de la L.O.F.C.A., el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma podrá ser objeto de revisión en una serie de supuestos en que, de no modificarse dicho porcentaje, se produciría un efecto de compensación silenciosa u oculta: cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado; cuando se produzca la cesión de nuevos tributos; cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

En todos estos preceptos late, en definitiva, el principio de interdicción de medidas de compensación (horizontal o vertical) oculta o silenciosa, al cual se refiere el Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas reiteradamente, aunque empleando una terminología más propia de la ciencia económica que de la jurídica: principio de internalización de costes. Este principio no es, sin embargo, absoluto, ya que en determinados supuestos la compensación oculta ha de considerarse constitucionalmente legítima, sobre todo en las relaciones verticales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como cuando el primero efectúa reformas no sustanciales en su ordenamiento tributario o las segundas modifican tributos propios que sean deducibles de los tributos estatales. La compensación horizontal en cambio, parece que siempre deberá efectuarse en virtud de ley o de convenio entre Comunidades Autónomas, y no de manera oculta o silenciosa.

En definitiva, lo que la Constitución y la L.O.F.C.A exigen es que el sistema de compensación legal o aparente, tanto vertical como horizontal, coincida con la compensación efectiva o real, por lo que a nuestro juicio sería posible aplicar los criterios que inspiran los preceptos antes mencionados a otros supuestos semejantes. La cuestión ha sido planteada ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad núm. 74/1982 promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 11/1981 de 7 de diciembre del Parlamento Catalán que regula el Patrimonio de la Generalidad. En concreto, para la Abogacia del Estado "la facultad de desafectar y disponer de los bienes transferidos que a favor de la Generalidad resulta del artículo 7.3 y concordantes de la Ley recurrida constituye una forma de financiación de las Comunidades Autónomas a expensas del Estado, no tipificada ni en la Constitución ni en el L.O.F.C.A. ni en los Estatutos y, además, de consecuencias totalmente erráticas, desiguales y arbitrarias, ya que dependerían de la política de desafectación relacionada con el volumen de bienes transferidos en forma que se lesionaría el principio de solidaridad, con lo que resultarían vulnerados los artículos 2, 138 y 158 de la Carta Fundamental, los artículos 2.a) y c) y 5.1 de la L.O.F.C.A. y la Disposición transitoria tercera 1 del Estatuto de Cataluña".

Queda así planteada ante el Tribunal Constitucional la existencia de un principio de interdicción constitucional de la compensación financiera oculta, el cual derivaría a su vez del principio de solidaridad, y este planteamiento no es rechazado por la Sentencia del Tribunal, de 27 de julio de 1982 (336), aunque respecto al supuesto concreto planteado se afirma acertadamente que la transferencia de bienes a las Comunidades Autónomas implica "el cumplimiento estricto de una obligación constitucional", puesto que se trata de una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos entes de esta naturaleza de-

rivada de la reestructuración territorial del Estado. En consecuencia no se trata de un caso de compensación oculta, sino que el previsible efecto compensatorio que pueda producirse deriva de la propia Constitución, y además el legislador estatal, en el marco fijado por la Constitución y los Estatutos, podrá dictar las normas que juzgue oportunas, en la medida en que no considere suficientes los principios deducibles de las que hoy existen, para impedir los daños eventuales que el recurso intenta evitar, ya que al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre la legislación civil (artículo 149.1.8 de la Constitución) -dentro de la cual se halla sin duda, el libro segundo, título I, capítulo III del Código Civil, en el que se establecen los conceptos fundamentales de bienes de dominio público y patrimoniales- y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 de la Constitución).

3.- Contenido mínimo de la compensación: artículo 158 de la Constitución.

El principio constitucional de solidaridad, en su proyección específicamente jurídico-financiera, exige, como hemos visto, la existencia de un sistema horizontal de compensación entre Comunidades Autónomas, orientado con una finalidad redistributiva, a la vez que prohíbe las medidas de compensación oculta o silenciosa, que podrían desvirtuar dicho sistema. Pero la Constitución va más lejos, y en el artículo 158 recoge expresamente dos técnicas concretas que constituyen el contenido mínimo de la compensación, sin perjuicio de otras técnicas distintas en que pueda articularse el principio de solidaridad, dado el carácter abierto de la regulación constitucional.

Las dos técnicas concretas aludidas son el Fondo de Compensación Interterritorial y las asignaciones presupuestarias de nivelación. El criterio distintivo entre ambos tipos de transferencias radica fundamentalmente en que el Fondo constituye un instrumento de compensación ordinario, mientras que las asignaciones son un mecanismo extraordinario. En ocasiones se ha aludido también al destino de dichas transferencias, gastos de inversión y gastos corrientes respectivamente, pero como ya hemos visto este criterio es menos significativo, ya que no parece existir ningún obstáculo constitucional para que el destino de las asignaciones presupuestarias sea también la inversión. Además hay que tener en cuenta que el F.C.I. no se destina íntegramente a transferencias, sino que el Estado asume directamente una parte de los gastos de inversión.

a) Sistema de compensación ordinaria

a') El Fondo de compensación interterritorial: concepto y naturaleza

El artículo 158.2 de la Constitución establece literalmente que "con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias en su caso". El objetivo del fondo, como instrumento nivelador de los desequilibrios económicos interterritoriales a través de la utilización específica del gasto de inversión se mantuvo desde el texto del anteproyecto constitucional hasta la redacción vigente, por lo que, aunque la mención del principio de solidaridad no figuraba ni en el anteproyecto ni en el Informe de la Ponencia, siendo posteriormente incluida en el Dictamen de la Comisión Constitucional, no cabe duda de que el Fondo es una manifestación concreta de dicho principio (337).

El artículo 157.1.c) de la Constitución menciona, asimismo, las transferencias de un Fondo de compensación interterritorial entre los recursos de las Comunidades Autónomas y esta misma previsión se contiene en todos los Estatutos de Autonomía vigentes y en la legislación autonómica, como por ejemplo, en la Ley de Finanzas de la Generalidad de Cataluña y en la Ley de Hacienda Pública de Andalucía (338)

En la legislación estatal, el régimen jurídico general del Fondo está regulado en el artículo 16 de la L.O.F.C.A. que se ocupa de su dotación en los Presupuestos generales del Estado, los criterios de distribución y el contenido de los proyectos de inversión pública. Las transferencias, dentro del siste-

ma de recursos de las Haciendas Autonómicas, aparecen asimismo contempladas en el artículo 4.2.6) de esta ley, y el artículo 3.2 b) recoge entre las funciones del Consejo de política fiscal y financiera la de estudio y valoración de los criterios de distribución del Fondo.

El 6 de noviembre de 1981, se presentó un proyecto de Ley reguladora del Fondo de compensación interterritorial, que no llegó a aprobarse en dicha legislatura. El 1 de junio de 1983, el gobierno acordó la remisión de un nuevo proyecto de contenido análogo al anterior, ya que, en ambos casos, se han tomado como base los acuerdos autonómicos suscritos en 1981 que recogían, a su vez, las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Este segundo proyecto se ha convertido en la ley 7/1984 de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, la cual ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, entre otras razones, porque di seña un modelo de fondo que no permite hacer efectivo el principio de solidari dad(339).

En nuestro Derecho no existe propiamente un antecedente del F.C.I., tal como ha sido configurado por la normativa citada, si bien pueden reseñarse determinadas dotaciones que tuviesen, en su momento, finalidades análogas.

Así, la doctrina se ha referido a la Dotación de acción coyuntural, prevista en el artículo 57.1.a) de la Ley General Presupuestaria, consistente en un crédito global con destino a programas de inversión, incluida en los Presupuestos Generales del Estado. El llamado fondo de compensación interprovincial, creado por la Ley ~~4~~4/1964, era en realidad un fondo de redistribución fiscal, cuya dotación provenía de la recaudación del arbitrio provincial del Impuesto general sobre el tráfico de las empresas, y algo similar cabe afirmar, como hemos visto, del Fondo Nacional de Cooperación Municipal. No ha faltado algún autor que, considerando el papel prioritario que el Fondo puede jugar

en relación con la política de desarrollo regional, ha buscado su antecedente en la normativa sobre los polos de desarrollo y las zonas de preferente localización industrial, característica de la anterior legislación sobre Planes de desarrollo. Pero la figura que, en realidad, respondía a una finalidad análoga al F.C.I. fue el llamado Fondo de acción urgente, dotado en 1979 con el objetivo prioritario de la lucha contra el desempleo y en cuya Memoria se señalaban, como criterios de distribución, la renta regional y el índice de paro existente en el territorio. Además, existen experiencias similares de fondos que pretenden hacer efectivo el principio de solidaridad en el ámbito intracomunitario, como es el caso de la Comunidad de Madrid.

En ~~el~~ Derecho comparado, y sobre todo en los Estados con estructura federal o regional, el ordenamiento positivo prevé también la existencia de fondos con una finalidad semejante al F.C.I.

Merece destacarse en este sentido la previsión contenida en el artículo 104 de la ley fundamental de Bonn, relativo a las ayudas de la Federación a los Estados, para financiar inversiones que contrarresten los desequilibrios económicos interterritoriales; el artículo 119 de la Constitución italiana, que prevé la asignación por parte del Estado, de ayudas especiales a las regiones del sur y a las islas. En Estados Unidos, la ley de asistencia fiscal de 1972 creó un sistema de compensación a los Estados y entes locales, con carácter de subvención condicionada a la realización de gastos en obras y servicios, repartido de acuerdo con variables que ponderan el grado de desarrollo.

El concepto jurídico del Fondo de Compensación interterritorial previsto en el artículo 158.2 de la Constitución, como ha puesto de relieve la profesora M.T. Soler Roch en uno de los escasos estudios existentes sobre esta figura, "parte de la

idea del mismo como dotación específica para gastos de inversión". Aunque el mencionado precepto no es muy expresivo al respecto, señala la autora como "parece evidente la noción del Fondo como una dotación presupuestaria cuya especificidad radica en su régimen de distribución y afectación, ya que su asignación se produce mediante la distribución territorial -directamente por el Estado o a través de las transferencias a las Comunidades Autónomas- de la dotación presupuestaria destinada a la cobertura de los gastos de inversión pública" (340).

Algun autor (Ramón Martín Mateo), refiriéndose a la naturaleza jurídica de los fondos de compensación en general, ha sostenido que tienen una "trascendencia puramente terminológica, que únicamente califica el origen de los ingresos que se transfieren a las Haciendas locales", añadiendo que "no altera la calificación de estas aportaciones como subvenciones propiamente dichas, el hecho de que se nutran de los rendimientos de unos determinados recursos estatales" (341).

Entendemos, sin embargo, que el F.C.I. no es una mera expresión terminológica para encubrir subvenciones estatales, entre otras razones, porque una parte del mismo se distribuye directamente por el Estado. El concepto del Fondo de Compensación, por tanto, hace referencia a una realidad positiva que se caracteriza por las siguientes notas:

- Es una dotación presupuestaria, lo que nos lleva a calificar el F.C.I. como un mecanismo de compensación horizontal indirecta.

- Es una dotación para gastos de inversión.

- Es una dotación que se distribuye entre las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, ya sea directamente por el Estado, ya sea mediante transferencias a las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la naturaleza del Fondo es similar a los patrimonios de destino o separados en Derecho privado, al menos desde una concepción patrimonial de la Hacienda Pública, como ha sostenido entre nosotros Bayona (342), aunque no cabe duda que en su caracterización jurídica el Fondo ofrece un perfil mucho más complejo que exige analizarlo, como ha señalado M.T. Soler Roch, desde distintos aspectos tales como la propia dotación presupuestaria, la participación de las Haciendas territoriales y los proyectos de inversión pública. A ellos dedicamos los epígrafes siguientes (343), para hacer luego una valoración final del fondo desde el punto de vista del principio de solidaridad.

b') La dotación presupuestaria del F.C.I.

El régimen de dotación del F.C.I. aparece, en principio como un tema no resuelto a nivel constitucional, y por ello susceptible de interpretaciones doctrinales diversas, según se considere que debe nutrirse con aportaciones de la Hacienda esta-tal, de las Haciendas territoriales, o de ambas.

Así, Lasarte entiende que las aportaciones de las Comunidades Autónomas son necesarias para hacer efectivo el principio de solidaridad, mientras que Ferreiro parece situar las transferencias del Fondo entre el bloque de participaciones de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, y Martín Queralt destaca el tema como un problema no resuelto en la Constitución, inclinándose más bien porque sea el Estado quien asuma dicha dotación (344).

En el Derecho positivo, tanto la L.O.F.C.A. como la Ley del Fondo se decantan claramente por esta última alternativa, y como afirma M. T. Soler Roch, "resultaría excesivo considerar que la L.O.F.C.A. incurrió en este punto en inconstitucionalidad, partiendo de la propia indefinición del artículo 158.2 de la

Constitución". En esta línea, cabe añadir el dato de que en el pleno del Congreso fueron rechazadas dos enmiendas tendentes a que se exigiera en el texto constitucional que el F.C.I. se nutriera también de las aportaciones de las Comunidades Autónomas según su capacidad. Además, el artículo 138.1 atribuye al Estado la misión de garantizar la efectiva realización del principio de solidaridad. Como afirma Cazorla, el hecho de que el Fondo se nutriera también con aportaciones de las Comunidades Autónomas con elevado grado de desarrollo, es decir, el hecho que se instrumentara dicho fondo como mecanismo de compensación horizontal directa, no vulneraría la Constitución, pero tampoco la vulnera la solución positiva vigente, sobre todo si se tiene en cuenta, como ha señalado García Añoveros, que los ingresos tributarios que reciben los Presupuestos Generales del Estado provienen, fundamentalmente, de los territorios mas desarrollados (345). Incluso algún autor (Muñoz Machado) ha llegado a afirmar que el Fondo es una fórmula de nivelación horizontal directa en la medida en que cada Comunidad Autónoma aporta lo que le hubiese correspondido de inversión nueva, ya que el coste de esta se detrae al calcular el coste efectivo de los servicios transferidos, pero esta afirmación, al menos desde una perspectiva jurídica, nos parece incorrecta (346).

Aceptada la constitucionalidad de la consideración del Fondo como "carga general del Estado" (artículo 16.1 de la L.O.F.C.A.), o sea, como instrumento de compensación horizontal indirecta, queda el problema de determinar la cuantía de la dotación presupuestaria correspondiente. Según el artículo 16.1 de la L.O.F.C.A., dicha cantidad no será inferior "al 30 por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado". Sucesivamente nos ocuparemos de la problemática que plantea la determinación del porcentaje reservado al F.C.I. y de la base de cálculo de dicho porcentaje.

Respecto a lo primero, el artículo 2.2 de la Ley 7/1984 por la que se establece el F.C.I., dispone que la fijación del porcentaje deberá hacerse quinquenalmente, mediante ley que deberá estar aprobada antes del mes de marzo del año inmediatamente anterior al primero para el que ha de fijarse el porcentaje. Para los ejercicios 1984 a 1986, ambos inclusive, la citada Ley 7/1984 en su disposición transitoria primera fija ya el 40 por 100.

Esta normativa replantea el viejo problema de la vinculación de la Ley de Presupuestos a las leyes de gasto, en este caso concreto a la Ley que fija el porcentaje mínimo a destinar al Fondo. La cuestión se ha resuelto, hasta ahora, por la vía de la vinculación política, o jurídicamente, a través de la sujeción del Gobierno en la elaboración del proyecto de ley de presupuestos. Esta última fue la tesis mantenida en su día por Rodríguez Bereijo respecto de la vinculación de la Ley de Presupuestos a la ley del plan (347)

Evidentemente, no es posible resolver el problema en base al principio de jerarquía, ni siquiera en el caso de que la ley anual de Presupuestos no respetase el mínimo exigido en la L.O.F. C.A., ya que la consideración de las leyes orgánicas como leyes intermedias es rechazada por la doctrina mayoritaria, que ha criticado el intento de establecer reglas de jerarquía normativa de base procedimental.

Para la profesora M. T. Soler Roch (348), "la solución debe buscarse en la naturaleza específica de la Ley de Presupuestos como ley complementaria o procesal de las leyes de gasto, de acuerdo con la tesis mantenida en nuestra doctrina por GARCIA AÑOVEROS y BAYON MARINE, y recogida, implícitamente, por el Tribunal Constitucional que, en su sentencia de 20 de julio de 1981, se refirió al carácter instrumental y ejecutivo de aquella ley. También en la admisión de lo que en el Derecho francés se ha de-

nominado la rigidez presupuestaria, fenómeno cada vez más extendido en el desarrollo de la actividad financiera y que acentúa el carácter de aquella norma como ley^d cobertura. En el caso del F. C.I. -a juicio de la profesora Soler Roch- la rigidez, entendida en sentido técnico, derivaría no tanto de la fijación del porcentaje como, fundamentalmente, de que los proyectos de inversión pública, en cuanto decisiones de gasto, se adopten en instancias extrapresupuestarias".

También podría entenderse que la desatención por el Presupuesto del F.C.I. en el porcentaje previsto vulnera el principio constitucional de solidaridad, o que la materia está constitucionalmente reservada a ley orgánica, si se interpreta el artículo 157 en el sentido de que la dotación del Fondo es una de las competencias financieras enumeradas en el número 1 de dicho precepto. Aunque esto último pudiera parecer algo forzado el hecho de que actualmente el artículo 16.1 de la L.O.F.C.A. fije un porcentaje mínimo del 30 por ciento, hace que la Ley de Presupuestos en cuanto ley ordinaria, no pueda apartarse de este criterio si nos atenemos a la doctrina establecida por la S. T.C. de 13 de febrero de 1981, según la cual, por razones de seguridad jurídica, cuando una ley orgánica contenga materias conexas, la propia Ley Orgánica, o en su caso el Tribunal Constitucional, han de ser los que indiquen que preceptos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados, en consecuencia, por ley ordinaria (349).

En cuanto a la base del cálculo sobre la que aplicar el porcentaje a que nos venimos refiriendo, el artículo 3 de la Ley 7/1984 de 31 de marzo, incluye como inversión pública computable: el conjunto de gastos destinados a inversiones reales incluidos en los Presupuestos Generales del Estado; los gastos de igual naturaleza previstos en los Presupuestos de los organismos autónomos del Estado; y las transferencias de capital efectuadas por el Estado y sus Organismos autónomos en favor de

las entidades locales con destino a gastos de inversión. Como inversión pública no computable se consideran los gastos de defensa, así como los de conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos.

La opción por la inversión pública real y nueva responde a la fórmula establecida en los Acuerdos autonómicos que, asimismo, preveían como volumen mínimo del F.C.I. la suma de las inversiones nuevas correspondientes a las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas, cautela ésta que aparece recogida en la disposición transitoria 2ª de la Ley del Fondo "hasta que finalice el periodo de transferencias a las Comunidades Autónomas".

En este caso no se plantean problemas de vinculación de la ley de Presupuestos a otras leyes, pues la propia L.O.F.C.A. se remite^{en} relación con la base de cálculo, a la "inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado". Esta fue una recomendación de la Comisión de Expertos, que se justificó por la necesidad de mantener la supremacía presupuestaria de las Cortes, sin que la dotación del F.C.I. vincule a un determinado volumen del gasto de inversión ni produzca un incremento del gasto resultante. Como señala M.T. Soler Roch, en este punto más bien podría hablarse de vinculación en sentido inverso ya que la dotación del F.C.I., resulta siempre predeterminada por la decisión relativa a la cuantía global de los créditos de inversión pública autorizados anualmente en la Ley de Presupuestos generales del Estado.

Esta ha sido, precisamente, una solución muy criticada, pues se ha entendido que tal configuración del Fondo desnaturaliza la función compensatoria y redistributiva del mismo, transformándolo en una dotación para inversiones que se hubiesen realizado en cualquier caso. También se ha criticado la exclusión del computo de la llamada inversión de reposición, dada la alta proporción que ésta representa en el conjunto de la inversión

pública, y las dificultades técnicas que supone, en ocasiones, diferenciar en un mismo proyecto la inversión nueva de la inversión de reposición.

El Informe de la Comisión de Expertos, por su parte, justifica la solución expuesta a partir de la disposición transitoria 1ª de la L.O.F.C.A., que garantiza a todas las Comunidades Autónomas, en el periodo transitorio -hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes o hasta que hayan transcurrido 6 años desde la aprobación del correspondiente Estatuto- la financiación de los servicios transferidos en una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de cada Comunidad. Como la inversión de reposición forma parte del coste efectivo de los servicios, la compensación a través del F.C.I. se realiza exclusivamente sobre el margen, esto es, sobre la inversión nueva.

c') La participación de las Haciendas territoriales

Ello predetermina, lógicamente, la participación de las Haciendas territoriales en el F.C.I. En efecto, el artículo 158.2 de la Constitución declara beneficiarias del Fondo a "las Comunidades Autónomas y provincias en su caso" y aunque no contiene criterios de exclusión, el propio objetivo de compensación podría apoyar una aplicación restrictiva, como parece derivarse del artículo 16 de la L.O.F.C.A. cuando establece el Fondo se destinará a gastos de inversión "en los territorios comparativamente menos desarrollados". Igualmente el artículo 4.2,b) de la L.O.F.C.A., y diversos Estatutos de Autonomía, como los de Cataluña, País Vasco, Asturias y Aragón citan las transferencias del F.C.I. como ingreso de las respectivas Haciendas territoriales "en su caso" o "cuando correspondan".

Sin embargo, como ha señalado M.T. Soler Roch, estos pre-

ceptos se prestan a diversas interpretaciones, y así puede entenderse que las citadas transferencias se producen sólo en el caso de que la Comunidad Autónoma asuma la competencia sobre el gasto de inversión, ya que de no asumirla, la inversión se lleva a cabo directamente por el propio Estado. Asimismo, la expresión "territorios menos desarrollados" puede referirse no sólo a las Comunidades menos desarrolladas, sino a las "bolsas de pobreza" que existen en todas las Comunidades Autónomas, como afirma el Informe de la Comisión de Expertos.

En éste sentido, no pugna abiertamente con la L.O.F.C.A. el artículo 4.1 de la Ley reguladora del F.C.I., el cual, siguiendo la recomendación de la Comisión de Expertos a la que responden los Acuerdos Autonómicos, declara beneficiarias del Fondo a "todas las Comunidades Autónomas", y según la disposición adicional primera, también a Ceuta y Melilla. El carácter general de la participación en el Fondo es una consecuencia inevitable de su transformación en cauce único para la financiación de las nuevas inversiones, pero este cauce inadecuado sólo mente resulta insustituible durante el periodo transitorio, y una vez completado el proceso de transferencias pueden adoptarse otras soluciones (350), pudiendo quedar restringido el ámbito de los beneficios del Fondo a las Comunidades Autónomas menos desarrolladas. Ni la Constitución ni la L.O.F.C.A. impiden esta solución. Unicamente sería necesario establecer los criterios para determinar la media de desarrollo regional en función de la cual se es beneficiario del Fondo -esto podría hacerse en la propia ley del F.C.I.- y distribuir una parte de las transferencias para inversiones nuevas con criterios distintos a los de solidaridad, al margen del fondo, para lo cual bastaría que, cuando se negocie la participación definitiva de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales no cedidos se incluyera en esa participación la cantidad destinada a inversiones nuevas de todas las Comunidades Autónomas.

Partiendo de la solución vigente en la actualidad, se plantea el problema de determinar la naturaleza de la participación de las Haciendas territoriales en el Fondo, por un lado, y los criterios para fijar su cuantía, por otro

Como ha señalado M. T. Soler Roch, la configuración jurídica de dicha participación debe efectuarse distinguiendo dos aspectos o niveles en que se plantea el tema (351)

En primer lugar, la participación, entendida como resultado de distribuir la dotación presupuestaria entre las Comunidades Autónomas (artículo 158.2 de la Constitución) efectúa un reparto del gasto público de inversión y no es, necesariamente, un ingreso de las Comunidades Autónomas sino, como ha señalado Lozano, un mecanismo de regionalización del gasto público. En este sentido apunta la profesora Soler Roch que "no puede hablarse con rigor, de una participación de la Hacienda autonómica, sino más bien del territorio de una determinada Comunidad, que es el auténtico beneficio del gasto de inversión... Es el territorio y no la Comunidad Autónoma en cuanto ente político, lo importante a efectos de la distribución del F.C.I."

En segundo lugar, cuando la Comunidad Autónoma asume la titularidad del proyecto o proyectos financiados en su territorio con cargo al Fondo, se puede afirmar que la transferencia correspondiente es un recurso de la Hacienda Autonómica, como señala el artículo 157.1 c) de la Constitución.

Esta distinción se refleja en los artículos 16.3 de la L.O.F.C.A. y 7 de la Ley reguladora del F.C.I., que separan la parte de la consignación presupuestaria asumida como gasto estatal y la parte transferida a las Comunidades Autónomas, efectuando dicha separación, lógicamente, de acuerdo con un criterio competencial. Solamente la cuantía de la participación que financia proyectos de inversión de la competencia de las Haciendas territoriales es un ingreso para éstas, que los Estatutos de Autonomía califican indistintamente como "participaciones", "asignaciones"

o bien, en función de su destino específico como "inversiones para el desarrollo regional". Ferreiro las considera como participaciones de las Comunidades Autónomas en el fondo común de los ingresos estatales. Para Lozano se trata de una subvención condicionada que se rige por la regla del "servicio hecho" especialmente estricta en el régimen de disposición de fondos. Palao entiende que constituyen una transferencia de capital, y en un sentido similar se pronuncia M.T.Soler Roch, la cual destaca el papel que juega la competencia asumida por las Haciendas territoriales en la realización del gasto de inversión como "conditio iuris" que habilita para efectuar las transferencias, por lo que entiende que estas deben considerarse como transferencias de naturaleza esencialmente presupuestaria (352).

En todo caso, la participación de los territorios afectados por la distribución del F.C.I. tiene un contenido más amplio que estas transferencias, entendidas en sentido técnico estricto, ya que abarca también la parte asumida como gasto estatal. En relación con la determinación de la cuantía total de la participación de cada Comunidad Autónoma en el F.C.I., el artículo 158.2 de la Constitución establece que sus recursos "serán distribuidos por las Cortes Generales", y el artículo 74.2, que esta "decisión" -La Constitución rehuye el empleo del término "ley" en este caso- se adoptará por mayoría de cada una de las Cámaras, iniciándose el procedimiento en el Senado. Si no hubiera acuerdo se intentará obtener por una Comisión mixta y en último término decidirá el Congreso por mayoría absoluta. En base a este precepto constitucional, por un lado, y a las especialidades del F.C.I. desde los mandatos de la disciplina presupuestaria, por otro, el profesor Albiñana considera deseable que la distribución del Fondo sea objeto de una ley "no presupuestaria", sin perjuicio de que los Presupuestos Generales del Estado consignen la dotación global que sea procedente (353).

En este punto, el artículo 16 de la L.O.F.C.A. recoge una serie de criterios orientativos, cuya ponderación "se establecerá por ley y será revisable cada cinco años". Paralelamente, el artículo 3.2 atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera el estudio y valoración de los mencionados criterios. Con base a esta norma se elaboró la Ley 7/1984 reguladora del Fondo, que, siguiendo el procedimiento parlamentario antes citado, regula los criterios de distribución del Fondo, y otras cuestiones relativas al regimen de las transferencias y a los proyectos de inversión pública (354). Hay que notar, como ha señalado Lozano, que esta ley vincula a las Cortes en la aprobación de la Ley Anual de Presupuestos, en virtud del principio de competencia, pues si la Constitución arbitra un mecanismo parlamentario específico para la distribución del Fondo, no parece lógico que los criterios establecidos por esa vía puedan dejarse sin efecto en cada ocasión en que van aplicarse, por una ley, como la de presupuestos que tiene una función específica y que se ha elaborado a través de un procedimiento distinto que la Ley del Fondo. Por la misma razón entendemos que la L.O.F.C.A. no vincula a la Ley del Fondo, que podría haber acudido a criterios distintos.

Dentro de los criterios que establece el artículo cuarto de la ley reguladora del F.C.I., ocupa un lugar preferente la renta por habitante, que como ha señalado García Añoveros es el mejor indicador para nivelar los desequilibrios existentes entre las regiones. La doctrina (Lasarte) entendía que debía tratarse de criterios operativos, valorando como más idóneos el número de habitantes, la renta per capita, la extensión del territorio, las aportaciones fiscales de los ciudadanos y los indicadores de la actividad económica (355)

Los artículos 4 y siguientes de la ley establecen los siguientes criterios:

- El 70 por ciento del F.C.I. se distribuirá en forma in-

versamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, ponderada por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad y la que la tenga más baja. Es decir, que la inversa de la renta por habitante se pondera por la población, ponderada a su vez por el nivel de renta.

El que no se acuda exclusivamente a la inversa de la renta por habitante se justifica en la necesidad de conseguir un equilibrio que sea "adecuado y justo" como señala el artículo 138.1 de la Constitución, lo que exige tener también en cuenta las superiores necesidades de las Comunidades más pobladas, aunque sean más prósperas.

- El 20 por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio, interno y exterior, correspondiente a los últimos diez años, y tomando valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo.

- El 5 por ciento se distribuirá a las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de la media nacional, en forma directamente proporcional a esa diferencia.

- Finalmente, el 5 por ciento restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

- Asimismo se ponderará el hecho insular, y la situación de Ceuta y Melilla, aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios en un 5 por ciento, más un 1 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la Península. La cantidad que ello suponga reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios.

d') Los proyectos de inversión pública con cargo al F.C.I.

La participación de cada Comunidad Autónoma en el F.C.I. se materializa en proyectos de inversión pública, que según los artículos 16.3 de la L.O.F.C.A. y 7 de la Ley del Fondo se decidirán de común acuerdo por la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado, según la distribución de competencias existente en cada momento, siguiendo las directrices del programa de desarrollo regional, que todas las Comunidades vendrán obligadas a elaborar a partir del ejercicio de 1987 (356), y en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad. Dicho acuerdo deberá alcanzarse no más tarde del 1 de mayo de cada año, respecto a los proyectos a ejecutar durante el año siguiente.

La ley prevé además la posibilidad de proyectos conjuntos de distintas Administraciones (artículo 13.1); de que la Administración competente para decidir sobre un proyecto de inversión con cargo al F.C.I. delegue su ejecución en otra Administración (artículo 9); y de que las Entidades locales soliciten de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución de aquellos proyectos que se desarrollen en su ámbito territorial, en cuyo caso la Comunidad transferirá los recursos financieros necesarios. Si el proyecto de inversión afectare a competencias de las Entidades locales, la gestión y ejecución del mismo se determinará de mutuo acuerdo (artículo 13)

En la discusión parlamentaria sobre estos preceptos de la Ley del Fondo, uno de los puntos especialmente debatidos fue la previsión relativa a la necesidad de común acuerdo para la decisión sobre los proyectos de inversión pública, lo que se consideraba una vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en relación con los gastos propios de su competencia. El Informe de la Comisión de Expertos, justificaba

dicha previsión en aras del carácter redistributivo de los recursos del Fondo. A nuestro juicio, el argumento fundamental en favor de la constitucionalidad de esta solución es el artículo 138.1 de la Constitución que atribuye al Estado la misión de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad, por lo que no puede el Estado hacer dejación de esta competencia de tutela de la corrección de los desequilibrios interterritoriales a través de los proyectos de inversión

El gasto derivado de los proyectos no presenta, salvo por lo que se refiere a su cobertura, ninguna especificidad en su configuración jurídica como tal gasto de inversión. La profesora M.T. Soler Roch ha analizado dicha configuración de acuerdo con el concepto de gasto público propuesto en nuestra doctrina por Bayona, a través de las nociones de necesidad pública, obligación y gasto (357).

Si se entiende por necesidad pública la carencia material de bienes y servicios que puede ser satisfecha mediante el empleo de fondos públicos, puede decirse, siguiendo a M.T. Soler Roch, que los proyectos de inversión pública responden a la concreción de una serie de necesidades públicas determinadas por el desequilibrio económico territorial. Sobre este punto, tanto el artículo 16.2 de la L.O.F.C.A. como el artículo 6 de la Ley del Fondo mencionan en particular, "proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural y transportes y comunicaciones". El artículo 7 de la Ley del Fondo añade que los proyectos de inversión deberán presentarse ordenados de acuerdo con las preferencias de la Administración responsable y que la sustitución posterior de proyectos que no puedan realizarse en el ejercicio por causas justificadas deberá acordarse entre el Comité de inversiones públicas y la Consejería correspondiente, con aprobación del Consejo de Gobierno o, en su caso, del Con-

sejo de Ministros, según el proyecto sea de competencia autonómica o estatal.

En segundo lugar, y siguiendo a la autora antes mencionada, la realización de los proyectos dará lugar a las obligaciones surgidas con ocasión de las obras y servicios que conlleve su ejecución y que, como tales, quedan sometidas al régimen general previsto en los artículos 43 y siguientes de la Ley General Presupuestaria y, en su caso, a las normas regionales que regulen las obligaciones y gastos a realizar por las Haciendas autonómicas. Los gastos de funcionamiento ocasionados por las inversiones, cuando se trate de proyectos asumidos por las Haciendas autonómicas, se cubrirán con sus propios recursos, a reserva de que la comunidad autónoma se encuentre por debajo del nivel mínimo de servicios que garantizan los artículos 158.1 de la Constitución y 15 de la L.O.F.C.A. Este es el régimen que para este supuesto prevé el artículo 14 de la Ley del Fondo.

El tercer y último nivel, prosigue la profesora Soler Roch, es el gasto, entendido como flujo monetario, que vendrá representado por el empleo efectivo de los fondos necesarios para atender al pago de aquellas obligaciones. Para la disposición efectiva de los fondos por parte de las Haciendas autonómicas, la Ley del Fondo en su artículo 10 sienta el principio de realización efectiva de la inversión, condicionando el libramiento de los fondos a la previa solicitud en que se relacionen los datos relativos a las obras ejecutadas, adquisiciones realizadas, o transferencias efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe del correspondiente libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas. Respecto a los remanentes de créditos no comprometidos, el artículo 12 de la Ley del Fondo establece su incorporación en el ejercicio posterior a los créditos del Fondo de Compensación destinados a esa misma Comunidad,

con destino a proyectos de la competencia del mismo nivel de Hacienda -Estado o Comunidad Autónoma-. Pero sí al finalizar el segundo ejercicio persistiesen tales remanentes no comprometidos, su incorporación al F.C.I. para el siguiente ejercicio se produce con destino a proyectos de la competencia del Estado, si antes era de la competencia de la Comunidad Autónoma, o de ésta, si antes era de la competencia del Estado.

Finalmente, en cuanto al control, el artículo 16.4 de la L.O.F.C.A. ordena para los territorios autónomos, el deber de dar cuenta a las Cortes del destino de los recursos recibidos y de la realización de los proyectos. Asimismo, el artículo 11 de la Ley reguladora del F.C.I. dispone un procedimiento específico de control sobre los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo, tanto por parte del Tribunal de Cuentas como por los órganos legislativos correspondientes (Cortes Generales y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas). Aunque este precepto no se refiere a ello, debería tenerse igualmente en cuenta, como señala M.T. Soler Roch, el control por parte de la Sindicatura o Cámara de cuentas en aquellas Comunidades cuyos Estatutos de Autonomía reconozcan dichos órganos de control.

e') Un Fondo de Compensación interterritorial desvirtuado:
consideraciones críticas

Examinada la configuración jurídica del F.C.I. desde el triple punto de vista propuesto por M.T. Soler Roch -como dotación presupuestaria, desde la perspectiva de la participación de las Haciendas Territoriales y desde la perspectiva de los proyectos de inversión- nos queda por hacer una valoración global desde el punto de vista del principio de solidaridad, que por imperativo constitucional preside, o al menos debiera presidir, la regulación del Fondo. Precisamente, a partir de este prin

cipio es posible el control de constitucionalidad de la Ley del Fondo, o como ha señalado Martínez Lafuente, de la Ley de Presupuestos en cuanto en ella se recoge la dotación y distribución del Fondo, estando legitimados para interponer el correspondiente recurso, entre otros, los órganos ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a tenor del artículo 32 de la L.O.T.C. (358)

Ello aparte, siempre resulta aventurado afirmar si el F.C.I. consigue efectivamente un efecto de compensación horizontal, esto es, si tiene o no un alcance redistributivo. Constatarlo requeriría un análisis económico, que cae fuera del objeto de este trabajo, y para cuya realización sería preciso contar con la información suficiente sobre la renta y la situación financiera de todas las Comunidades Autónomas. Han existido algunos intentos de este tipo, partiendo del análisis de sistemas, y la conclusión a la que se llega es, en general, que el potencial redistributivo del Fondo es un juego de suma cero, en el que lo que unas regiones reciben de más, otras lo reciben de menos, con grandes dosis de nominalismo, por lo que no garantiza la efectiva realización de la solidaridad (A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez) (359). Esta preocupación llevó a la presentación de una enmienda, inicialmente admitida por la ponencia del Senado (pero luego desaparecida en el Informe sobre el proyecto de la L.O.F.C.A.) que intentaba garantizar la solidaridad en la utilización de los recursos del Fondo, mediante el incremento de la inversión pública en los territorios menos desarrollados. Dicha enmienda, inspirada en ciertos trabajos de A. López Nieto fue finalmente rechazada (360).

También desde el punto de vista económico, se ha criticado la modificación que el artículo 4.2 de la Ley del Fondo efectúa del artículo 16.1 a) de la L.O.F.C.A., ya que mientras este establece el criterio de la inversa de la renta por habitante, aquel ordena ponderar dicha variable con la población correspon-

diente a cada Comunidad Autónoma, multiplicándola por la relación existente entre la renta más baja y la correspondiente a cada Comunidad. Ello, según algunos autores (361) supone que la variable que resulta de dicho precepto es la inversa del cuadrado de la renta per cápita de cada Comunidad Autónoma, ponderada por la población existente en cada Comunidad y en apoyo de esta afirmación se efectúa el siguiente razonamiento matemático:

- La plasmación analística de la fórmula que recoge el artículo 4.2 de la Ley del Fondo sería:

$$\frac{1}{Y_i} \times P_i \times \frac{Y_{\min}}{Y_i}$$

siendo:

Y_i = renta per cápita de cada C.A.

P_i = población de cada C.A.

Y_{\min} = renta per cápita de la Comunidad Autónoma que la tenga más baja

- Según estos autores, Y_{\min} es una constante que puede eliminarse, ya que resulta superflua, pues al figurar como multiplicador fijo en todas las inversas de la renta regional por habitante, no desempeña papel distorsionador alguno en la distribución de este tramo del fondo. Eliminando la constante y simplificando la fórmula obtenemos:

$$\frac{1 \times P_i}{Y_i \times Y_i} = \frac{P_i}{Y_i^2}$$

En definitiva, el 70 por ciento del Fondo se distribuiría, según la Ley 7/1984 en proporción a la inversa del cuadrado de la renta por habitante, multiplicada por el número de habitantes (362), lo que supone indiscutiblemente una modificación de la L.O.F.C.A. en este punto. Ello ha llevado a plantear recurso de inconstitucionalidad contra la Ley reguladora del F.C.I., y

aduciendo, en concreto, este argumento (363).

A nuestro juicio, desde el punto de vista jurídico este argumento debe ser rechazado. En primer lugar, porque la delimitación entre leyes orgánicas y ordinarias debe hacerse no según un principio de jerarquía, sino según un criterio competencial, y los criterios de distribución del F.C.I. no son una materia reservada a ley orgánica, sino a la decisión de las Cortes a través del procedimiento especial previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, y precisamente la norma elaborada a través de este procedimiento, que se inicia en el Senado, es la Ley del Fondo, y no la L.O.F.C.A., de lo que resulta que debe prevalecer aquella frente a ésta y frente a cualquier norma para cuya elaboración no se hayan seguido los tramites previstos en el artículo 74.2 de la Constitución. Pero además, las modificaciones efectuadas por la ley del F.C.I. respecto a la L.O.F.C.A. resultan plenamente conformes a la Constitución por su contenido. En efecto, acudir al cuadrado de la inversa por habitante potencia el efecto redistributivo del F.C.I., que será mayor que si se atendiera simplemente a la inversa de la renta por habitante. Y ponderar esta variable multiplicándola por la población de cada territorio supone atender a las mayores necesidades de los territorios más poblados, y en consecuencia procurar un equilibrio, que como señala el artículo 138.1 de la Constitución ha de ser "adecuado y justo", o sea equitativo, en función de las circunstancias concretas de cada Comunidad.

Tampoco creemos, por las razones antes apuntadas, que pueda considerarse inconstitucional la consideración del fondo como dotación presupuestaria, prescindiendo de las aportaciones directas de las Comunidades Autónomas. La Constitución, en efecto, exige la puesta en marcha de un sistema de compensación horizontal, pero no prejuzga su carácter directo o indirecto.

La posible vulneración del principio constitucional de

solidaridad derivaría más bien, en nuestra opinión, de que el esquema inicialmente diseñado en la L.O.F.C.A., que respetaba el marco de la Constitución, se ha visto alterado en profundidad, cambiando el carácter y la finalidad de ciertas fuentes de ingresos y provocando que durante el periodo transitorio previsto en la disposición transitoria 1ª de la L.O.F.C.A. se esté aplicando un modelo muy distinto al previsto con carácter definitivo.

Durante dicho periodo transitorio, en efecto, el coste de los servicios transferidos por el Estado se pretende cubrir con los tributos cedidos y las participaciones en los ingresos estatales, pero como en dicho coste sólo se incluye la inversión de reposición, y no la inversión nueva, se producen una serie de distorsiones, que muy dudosamente pueden considerarse conformes al espíritu de la Constitución

Por un lado, los ingresos derivados de los tributos cedidos y de la participación en ingresos difícilmente dejan un margen que pudiera considerarse de libre disposición por las Comunidades Autónomas. Se garantiza la continuidad de los servicios públicos, pero se limita la capacidad de inversión, consustancial a la noción de autonomía tal como la define la Exposición de Motivos de la L.O.F.C.A.: "La capacidad de las Comunidades Autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos cuya competencia hayan asumido". Lógicamente, para decidir el nivel de prestación de los servicios públicos hay que tener capacidad financiera para efectuar inversiones nuevas(364).

Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, se han centrado en el F.C.I. muchas de las tensiones que afectan en general a la Hacienda regional. Al quedar como única fuente de ingresos destinados a nuevas inversiones, la participación en el Fondo se ha generalizado a todas las Haciendas territoriales,

que tienden a defender un amplio margen de iniciativa y de decisión en su gestión. Como ha señalado C. Lozano⁽³⁶⁵⁾ ello supone la reconversión de los objetivos y de la finalidad del F.C 1., que no sólo debe atender ya a la corrección de los desequilibrios, sino que adquiere el carácter de pieza clave en la financiación de las propias autonomías, y que consecuentemente no se distribuye entre los territorios autónomos comparativamente menos desarrollados, sino entre todas las Comunidades Autónomas. En resumen, el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en el artículo 158.1 de la Constitución para hacer efectivo el principio de solidaridad, como expresamente se declara en dicho precepto, no se destina íntegramente a esta finalidad, sino también, y no en escasa medida, a garantizar la suficiencia de recursos necesarios para hacer frente a las inversiones nuevas

b) Sistema de compensación extraordinaria: asignaciones presupuestarias ex artículo 158.1

Aparte del Fondo de Compensación Interterritorial, el artículo 158 de la Constitución, en su número 1, contempla la posibilidad de establecer en los Presupuestos Generales del Estado, una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel.

Calificamos esta asignación como sistema de compensación extraordinario, pues como se deduce del propio tenor literal del artículo 158, mientras que el Fondo "se constituirá" en todo caso, la asignación "podrá establecerse", es decir, que no tiene que figurar necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios.

En realidad, hay que matizar que el artículo 158.1 se refiere a estas posibles asignaciones presupuestarias con una doble finalidad, o en función de dos tipos de consideraciones muy distintas (366):

- Por un lado, en función "del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido", y en este sentido se trata de una cláusula que garantiza el principio de suficiencia. No es, pues, un mecanismo de compensación horizontal, sino vertical, por lo que ahora no nos interesa. La asignación, es naturalmente potestativa, es decir que la suficiencia puede que dar asegurada por otras vías, como los tributos cedidos y otras participaciones en los ingresos del Estado (artículo 157.1.a), resultando superfluas asignaciones complementarias.

- Por otro lado, la asignación puede producirse en función "de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español". Este es el único aspecto que ahora nos interesa, pues como pone de relieve el profesor Lasarte, entre otros (367), es un desarrollo del principio de solidaridad, dada la finalidad prevista en este caso. Desde este punto de vista, cabe afirmar que si bien se trata de un mecanismo extraordinario de compensación, en el sentido de que ~~que~~ utilización no es necesaria en todos y cada uno de los ejercicios presupuestarios, sin embargo no queda al arbitrio de las Cortes su inclusión o no en los Presupuestos de cada ejercicio, pues la efectiva realización del principio de solidaridad exige que la asignación se produzca cuando resulte imprescindible para garantizar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, y su omisión podría de terminar, en su caso, la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos.

La L.O.F.C.A. únicamente recoge y desarrolla, en su artículo 15, el segundo de los aspectos citados de las asignacio-

nes presupuestarias, ya que la suficiencia se articula, como dijimos, a través de los tributos cedidos y la participación en ingresos. Dicho precepto distingue, dentro de los servicios públicos fundamentales, aquellos de competencia del Estado, que éste garantizará en todo el territorio nacional al nivel mínimo, (se sobreentiende que asumiendo directamente los gastos necesarios para ello), y aquellos asumidos por cada Comunidad Autónoma, respecto a los cuales serán necesarias las asignaciones complementarias, en su caso.

En cuanto a la cobertura económica de estas asignaciones, afirma Lasarte que la cuestión queda muy simplificada, pues a diferencia de lo que ocurre con el F.C.I., la propia Constitución "las establece con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, lo que significa que atenderán a su financiación los ingresos estatales en general, dado el principio de no afectación recogido por la Ley General Presupuestaria. Toda la nación -continúa el citado autor- soportará pues las asignaciones regionales, salvo que alguna zona de la misma disfrute de una situación de privilegio en relación con sus aportaciones al Presupuesto del Estado, como sucede con el régimen de conciertos del País Vasco". En efecto hay que destacar que mientras el artículo 50.3 a) de la Ley de Concierto Económico con el País Vasco, de 12 de mayo de 1981, remite a la ley del cupo la determinación del procedimiento para contribuir al F.C.I., guarda silencio respecto a eventuales asignaciones complementarias a otras Comunidades Autónomas. A nuestro juicio se trata en ambos casos de cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma, por lo que han de tenerse en cuenta en la ley del cupo.

En cuanto al concepto y naturaleza de esta técnica aplicativa del principio de solidaridad, puede decirse que se trata de un mecanismo de compensación horizontal indirecta que se concreta en transferencias específicas, decididas por las Cortes a propuesta del Gobierno, para garantizar el nivel mínimo de pres

tación del conjunto de los servicios públicos fundamentales de cada Comunidad Autónoma, y sometidas al control de las Cortes. Asimismo, como hemos visto, constituyen un mecanismo de compensación extraordinario o excepcional.

El análisis de estas características nos permitirá determinar la naturaleza y los rasgos fundamentales de su régimen (368):

- Se trata de un mecanismo de compensación horizontal, o sea, entre Comunidades Autónomas, porque se pretende equiparar la capacidad de todas ellas para la prestación de los servicios públicos fundamentales que hayan asumido, como se deduce de la identificación que el artículo 15.3 de la L.R.C.A. efectúa entre los conceptos de nivel mínimo y nivel medio

- Dicha compensación se califica de indirecta pues, por imperativo constitucional, procede de los Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, como señala el Informe de la Comisión de Expertos, "el tamaño de la dotación, expresión de las posibilidades niveladoras existentes en cada ejercicio, se propondrá por el Gobierno y se aprobará por las Cortes. El Informe aconsejaba, sin perjuicio de que en los Presupuestos figure anualmente la dotación correspondiente, que se elaborase una ley que fijase los aspectos básicos de las asignaciones de nivelación, a semejanza de lo que ocurre con el Fondo de Compensación

- Dicha compensación se concreta en transferencias específicas, o condicionadas, ya que debe especificarse su destino, tanto en lo que se refiere a la Comunidad receptora como al proyecto de gasto en concreto. En este punto se plantea el tema de si ha de tratarse de gastos corrientes necesariamente, o si puede destinarse también a gastos de inversión. Como observa Palao "la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional, exigirá normalmente la realización de inversiones públicas, y no pequeñas, en determinadas regiones" (369). En efecto, a nuestro

juicio no existe obstáculo, ni en la Constitución ni en la L.O.F.C.A., para que las asignaciones a que nos referimos se destinen a gastos de inversión, pero hay que tener en cuenta el carácter excepcional o extraordinario de dichas asignaciones, lo que induce a pensar que las inversiones necesarias para garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales deberían efectuarse, en principio, con cargo a sistemas ordinarios de compensación, como se deduce del artículo 14 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial

- En todo caso, el proyecto de gasto concreto al que se destinen estas transferencias ha de tener por objeto la garantía del nivel mínimo de prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales competencia de cada Comunidad. Ello exige definir que se entiende por servicios públicos fundamentales. Parece que, como señala la Comisión de Expertos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera es el órgano adecuado para deliberar sobre ello, ya que, según el art. 3.2 de la L.O.F.C.A. entiende sobre "la apreciación de las razones que justifiquen en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas, de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación". En cuanto al concepto de "nivel mínimo," el artículo 15.3 de la L.O.F.C.A. establece que se entenderá como el "nivel medio" de los servicios fundamentales en el territorio nacional, lo que, como ha señalado algún autor, recuerda la paradoja de Zenón (370). Este criterio llevaría a pensar que siempre serán necesarias las asignaciones presupuestarias pues, por definición, siempre habrá servicios concretos que estén por debajo del nivel medio, pero esta idea es difícil de conciliar con el carácter excepcional de dichas asignaciones, al que luego nos referiremos. La Comisión de Expertos entendía, en relación con este punto, que debería aprobarse una ley específica que regulase los aspectos generales de estas asignaciones y que, por analo-

gia con la Ley del F.C I., dicha ley debería fijar por cinco años el nivel medio de prestación de servicios a que hace referencia la L.O.F.C.A. En todo caso, hay que tener en cuenta que no es el nivel medio de todos los servicios públicos el que se asegura, sino sólo el de los servicios públicos fundamentales, concepto que, como vimos, previa valoración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, determinarán las Cortes al aprobar la Ley de Presupuestos. Debe reseñarse, además, que, a diferencia de los servicios competencia del Estado, las asignaciones no garantizan el nivel mínimo de prestación de todos y cada uno de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, sino, como señala el artículo 15.2 de la L.O.F.C.A., del "conjunto" de los mismos, lo que pretende evitar, supuesta la autonomía de gasto, que la sobredotación de ciertos servicios sea la causa del deficit de otros.

- En relación con este punto, el artículo 15.5 de la L.O.F.C.A. dispone, sobre el control del destino y uso de estas ayudas, que anualmente cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados. Como observó la Comisión de Expertos, el control debe comprender la evaluación de la gestión realizada, no sólo para evitar que las asignaciones sean un premio a la ineficacia, sino también para establecer otras ayudas, no exclusivamente financieras, que puedan resultar necesarias. Un mecanismo adecuado, desde esta perspectiva, sería configurar las asignaciones como subvenciones graduadas, es decir tener en cuenta el esfuerzo fiscal realizado por la Comunidad Autónoma para financiar ~~su~~ servicios, aunque, a diferencia de lo que ocurre con la participación en ingresos, esta posibilidad no se contempla en el artículo 15 de la L. O. F.C.A., fundamentalmente debido al carácter excepcional o extraordinario de esta forma de compensación.

- Dicho carácter supone una íntima relación entre las asignaciones ex artículo 158.1 y los mecanismos de compensación ordinarios, ya que aquellas sólo se producirán cuando éstos resulten insuficientes para garantizar efectivamente al menos la homogeneidad en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Como afirma el profesor Palao (371) "una de las formas más eficaces para corregir los desequilibrios territoriales y poner en práctica el principio de solidaridad, es justamente establecer una paridad interregional en los servicios públicos esenciales", y este contenido mínimo de la solidaridad, si no se produce por el juego de los mecanismos ordinarios de compensación, se garantiza por el Estado a través de las mencionadas asignaciones presupuestarias.

En este sentido, la primera garantía del nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales debería venir constituida por el principio de suficiencia, es decir, por los mecanismos de compensación vertical, y así se desprende del artículo 15.2 de la L.O.F.C.A. que prevé el establecimiento de asignaciones complementarias sólo cuando una Comunidad Autónoma no pudiera asegurar dicho nivel mínimo "con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 (tributos cedidos) y 13 (participación en ingresos)" de dicha ley. Congruentemente, el número 4 del artículo 15 establece que "si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales, la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado".

Por último, y aunque la L.O.F.C.A. no se refiere a ello, del artículo 14 de la Ley 7/1984 del F.C.I. se desprende que el mantenimiento del nivel mínimo de servicios puede asegurarse a

través de inversiones de infraestructura efectuadas con cargo
al Fondo de Compensación.

4.- El carácter abierto de la regulación constitucional: otras técnicas de compensación horizontal

Hasta aquí hemos hecho referencia al contenido mínimo del principio de solidaridad en la Constitución, que puede reconducirse a una doble garantía: por un lado la existencia de un mecanismo ordinario inspirado en dicho principio -el Fondo de Compensación-, y por otro, la efectiva paridad interterritorial de los servicios públicos fundamentales, lo que puede exigir asignaciones suplementarias

Pero el carácter abierto de la regulación constitucional no impide la existencia de otras técnicas de compensación horizontal, como por ejemplo, la utilización de criterios redistributivos al fijar el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado, la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas, o entre éstas y el Estado, para la financiación conjunta de servicios públicos o para la realización de proyectos concretos de inversión. Finalmente, en cuanto corresponde al Estado la garantía de la efectiva realización del principio de solidaridad, éste informa las inversiones efectuadas directamente por el Estado, y en general toda la planificación de la actividad económica general.

- a) La distribución de ingresos en base a criterios compensativos; especial referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los tributos no cedidos

La distribución de ingresos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se organiza, por imperativo constitucional, fundamentalmente en torno a los principios de autonomía y suficiencia, es decir, que constituye un sistema de compensación verti-

cal. Pero la Constitución no impide que se introduzcan factores de compensación horizontal a la hora de regular esta materia, por lo que también aquí podría jugar el principio de solidaridad.

A estos efectos, hay que partir de la distinción, ya es tablecida, entre ingresos propios de las Comunidades Autónomas, e ingresos transferidos por el Estado. En el primer caso, como sabemos, el establecimiento del recurso supone el ejercicio, siquiera sea de una forma parcial y limitada, de poder financiero por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Consecuentemente, es difícil introducir medidas de compensación horizontal en relación con los ingresos propios de las Comunidades Autónomas, ya que los criterios de sujeción al poder financiero de estas hacen referencia a la residencia de las personas o a la situación de los bienes, lo que conlleva precisamente mayores ingresos para las zonas más prósperas.

En algunas ocasiones, sin embargo, se ha hablado del principio de solidaridad en relación con los ingresos tributarios propios de las Comunidades Autónomas, pero en ese contexto, o bien se hace referencia a la interdicción de medidas de compensación oculta (ausencia de privilegios, libre circulación de bienes y servicios, etc...), o bien se trata de postulados de justicia reconducibles a otros principios, como el de capacidad contributiva, en los que plasma la redistribución interpersonal de la renta (372). No es, por tanto, aplicable el principio de solidaridad, que hace referencia a la redistribución interterritorial de recursos.

De forma más concreta, algun autor (CAZORLA) han acudido al principio de solidaridad para determinar que tributos son susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas. Así, se ha afirmado que la imposición sobre la renta no puede ser objeto de cesión, o que el principio de solidaridad impide la cesión

del Impuesto sobre Sucesiones (373). Pero de nuevo entendemos que el principio de solidaridad en sentido técnico no puede servir de base para estos razonamientos, o al menos, no la solidaridad en cuanto a exigencia de compensación horizontal entre Comunidades Autónomas. Más bien entrarían aquí en juego el principio de unidad económica y jurídica, la atribución al Estado de la competencia sobre la política de redistribución de la renta, etc.

El examen de los puntos de conexión en los tributos cedidos viene a corroborar lo dicho, ya que a cada Comunidad Autónoma se cede la recaudación correspondiente a los tributos personales que gravan a los residentes en dicha Comunidad, o los tributos reales que gravan operaciones efectuadas o recaen sobre bienes situados en su territorio

Las medidas de compensación horizontal, en consecuencia, sólo se instrumentan en nuestro ordenamiento a través de los ingresos transferidos por el Estado, o a través de los gastos asumidos directamente por este. Tal es el caso de los mecanismos previstos en el artículo 158 de la Constitución, a los que ya hemos hecho referencia, y de la participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos.

En efecto, como ha señalado A. de Rovira Mola, la participación en ingresos, que se caracteriza porque el importe de la suma transferida depende de la recaudación estatal por el correspondiente concepto (o conceptos) tributario, puede articularse de dos formas distintas: en primer lugar, cabe asignar a cada ente beneficiario el porcentaje que corresponda en función de las bases imponibles radicadas o la recaudación obtenida en su territorio (atribución directa); en segundo lugar, el porcentaje de participación puede calcularse mediante un sistema de atribución indirecta, atendiendo a criterios que no son exclusivamente la localización de los rendimientos.

La L.O.F.C.A. se inclina claramente por esta segunda posibilidad, y dicha opción se justificaba en la Memoria del Proyecto de Ley en que el procedimiento en base a ingresos "se adapta peor a las necesidades de ciertas zonas -las pobres- contribuyendo a ampliar las diferencias existentes en la prestación de los servicios públicos esenciales". Por ello la ley "se aleja definitivamente de los planteamientos que tratan de utilizar la recaudación en la zona como criterio con el que establecer la financiación de las distintas Comunidades Autónomas para optar por otro que, asentado en la cobertura de las necesidades reales existentes, impida que las regiones pobres queden condenadas. Se pretende de esta manera lograr un equilibrio armónico entre el derecho a la autonomía y el principio de solidaridad"

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que durante el periodo transitorio -hasta que se concluya el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas o, en cualquier caso, seis años desde la entrada en vigor del Estatuto- la participación en ingresos "garantizará la financiación de los servicios transferidos (a cada Comunidad Autónoma) con una cantidad igual al coste efectivo del servicio, en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia" según establece la disposición transitoria primera de la L.O.F.C.A. Durante el periodo transitorio, por tanto, el único objetivo de que se hace garante el Estado es la suficiencia de las Comunidades Autónomas (374).

En el periodo definitivo, en cambio, el porcentaje de participación se fijará, según el artículo 13 de la L.O.F.C.A., en base a una serie de criterios, algunos de ellos inspirados en el principio de solidaridad. Las bases o criterios que menciona el precepto citado son los siguientes:

- El coeficiente de población
- El coeficiente del esfuerzo fiscal en el I.R.P.F.

- La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios

- La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.

- Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de deficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costes por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado"

Utilizando la clausula abierta con que cierra su enumeración el precepto trasncrito, algunos Estatutos de autonomía han añadido otros criterios. Por ejemplo, el artículo 58.1 g) del Estatuto andaluz se refiere a "la tasa de emigración pòndurada durante un periodo de tiempo determinado". Por su parte, el artículo 45.1 c) del Estatuto de Cataluña se refiere expresamente como criterio para negociar la participación en ingresos al "principio de solidaridad interterritorial a que se refiere la Constitución, que se aplicará en función de la relación inversa de la renta real por habitante en Cataluña respecto a la del resto de España"

En efecto, los criterios en base a los cuales negociar la participación en ingresos permiten instrumentar por esa vía un sistema de compensación horizontal indirecta tendente a hacer efectivo el principio de solidaridad. Pero la L.O.F.C.A. en absoluto garantiza de forma efectiva la aplicación de dicho principio en la determinación del porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma, ya que, como señaló el Informe de la Comisión de Expertos, la negociación en la fase definitiva se plantea prácticamente abierta a cualquier resultado, en cuanto

que no están fijadas por ley las ponderaciones que se han de usar e incluso se deja abierta la posibilidad de introducir más criterios que los explicitados en el artículo 13 de la L.O.F. C.A.

- b) La financiación conjunta de servicios públicos y proyectos de inversión.

Otra posible aplicación del principio de solidaridad, en cuanto exigencia de equilibrio, viene constituida por las posibilidades de financiación conjunta de servicios públicos y proyectos de inversión (375) tanto entre Comunidades Autónomas, como sobre todo entre éstas y el Estado.

En efecto, en la mayoría de los Estados federales, es la Federación la que ingresa la parte más nutrida de la recaudación tributaria, mientras que son los miembros los que soportan los gastos en materia de salud, educación, asistencia social, vivienda, construcción de autopistas, policía, parques, recreación, museos, etc. Estos servicios prestacionales originan unos altos costos, que crecen más deprisa que los ingresos de los entes territoriales. Esta crisis presupuestaria, a nivel estructural, hace necesaria la participación financiera de la Federación, mediante programas, en las diferentes acciones de los Estados miembros, aún en las tareas de la competencia material de éstos. A esta técnica responden las ayudas federales en Alemania, previstas en los artículos 91 y 104 de la Ley Fundamental y también todo el sistema de "grant in-aids program" en Estados Unidos. Es de notar que, en este último caso, toda la teorización sobre el "new federalism" que nace mediada la década de los sesenta, en torno a la cual se ha producido una inmensa bibliografía (M. A. Reagan, Wright, Brooks, Graves, Rhodes, etc.)

que ha servido de base para la construcción en España del llamado federalismo de cooperación (376), está en gran medida apoyada en la temática de las Intergovernmental relations, que, en definitiva, no es otra cosa que el análisis de la compensación financiera.

La necesidad de arbitrar técnicas de financiación conjunta de servicios público y proyectos de inversión, y en general de cooperación entre las distintas Administraciones públicas, sin embargo, es más una práctica que un principio constitucional expreso. En efecto, dicha necesidad no suele aparecer explicitada en los textos constitucionales. Así, en Estados Unidos se fundamenta en la conocida "General Welfare Clause" del artículo 1, sección 8 de la Constitución. "El Congreso puede... cuidarse del bienestar general"- y en Alemania no existía tampoco fundamento constitucional expreso hasta la reforma de 1969. En nuestra Constitución, la única mención expresa son los Convenios entre Comunidades Autónomas (art. 145.2) que aunque no se refieren exclusivamente a materia financiera, indudablemente pueden ser, en su caso, un instrumento de compensación horizontal, como veremos. Además, cabe fundar la financiación conjunta en el principio de solidaridad genéricamente formulado en diversos preceptos, sin necesidad de basarla en ningún artículo concreto. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en la S. de 4 de mayo de 1982, en la que se afirma un principio constitucional de colaboración (lo que a nuestro juicio incluye la colaboración financiera) que "no es menester justificar en preceptos concretos", ya que "se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución".

Es necesario advertir, que pese a su gran expansión en el Derecho comparado, las técnicas de financiación conjunta de servicios públicos y proyectos de inversión tienen un alcance

limitado, pues hay amplias zonas en las que las instancias central y autonómica actúan separadamente y cubren sus gastos con sus propios ingresos. Otra cosa supondría una reducción injustificada de la autonomía de las regiones, y ésta es precisamente una de las críticas más frecuentes a estos mecanismos. En todo caso, el argumento decisivo no es la importancia cuantitativa de las ayudas de la Federación, que suelen consistir en subvenciones condicionadas a una finalidad específica, sino la actitud de la Hacienda que las efectúa. Así por ejemplo, en el ámbito local, las Haciendas francesas con aproximadamente un 80 por ciento de ingresos propios, disponen de menos libertad de movimiento que las colectividades locales inglesas, en las que los ingresos fiscales propios son mucho menores (377).

En el caso español, el análisis de las técnicas de financiación conjunta debe hacerse distinguiendo los casos en que esta se produce entre las Comunidades Autónomas, y los supuestos en que se produce entre estas y el Estado. En ambos casos hay que señalar el papel reservado al Consejo de política fiscal y financiera, a quien compete conocer, en general, de todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y del Estado que dada su naturaleza precise de una actuación coordinada (art. 3.2 g de la L.O.F.C.A.)

a') Entre Comunidades Autónomas

En el Derecho comparado existen numerosos supuestos de financiación conjunta entre dos o más Haciendas territoriales, a través de acuerdos establecidos entre las mismas para prestar servicios comunes, evitando así la necesidad de intervención de la Federación. Tal es el caso de los acuerdos interestatales (Interstate Compacts) previstos en el artículo I, sección 10 de la Constitución americana, el cual exige la autorización del

Congreso federal para su conclusión (378). Esta posibilidad, so
bre todo a partir de 1960 se ha usado frecuentemente en materia
de navegación, de conducciones de agua, de educación y de desa-
rrollo regional. También en Suiza, los cantones acuden frecuen-
temente a fórmulas de este tipo, con diversas denominaciones, en
materia de ordenación del territorio y de desarrollo regional.
En Alemania, aún sin fundamento constitucional expreso, son asi-
mismo frecuentes los convenios entre Länder, a menudo de carac-
ter informal, pues no hay obligación de publicarlos y no se re-
quiere la autorización del Bund, bien sea creando organismos co
munes, financiados por diversos Estados, a cuya Administración
sustituyen, bien sea apoyando financieramente a instituciones
creadas especialmente por un Land, a cuya iniciativa se adhie-
ren después otros.

En general, en el Derecho comparado los convenios suelen
suscribirse por los ejecutivos regionales, y en el caso de que
exijan el empleo de fondos públicos, como ello debe tener un re
flejo presupuestario, se exige también la ratificación por los
respectivos parlamentos. Nuestra Constitución, en su artículo
145.2 se ha limitado a habilitar a los Estatutos para que prevean
los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Au-
tónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y
prestación de servicios propios de las mismas, así como el ca-
rácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cor-
tes Generales. En los demás supuestos, según el precepto citado,
los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas nece-
sitarán la autorización de las Cortes Generales. Como ha puesto
de relieve A. Pérez Moreno, en un trabajo que lleva el signifi-
cativo título "solidaridad y convenios entre Comunidades Autono-
mas" (379), la filosofía del precepto es facilitar los conve-
nios en materia de servicios y controlar con rigor cualquier otro
tipo de relación, sin llegar a la federación -expresamente pro
hibida- pueda originar relaciones cualitativamente próximas en

sectores determinados.

Haciendo uso de estas previsiones constitucionales, los Estatutos catalán (artículo 27) y vasco (artículo 22) han regulado la cuestión en términos que luego han reproducido los demás.

Se distingue, siguiendo lo dispuesto en la Constitución, entre convenios para la gestión y prestación de servicios y acuerdos de cooperación. Los convenios, una vez celebrados y antes de su entrada en vigor han de ser comunicados a las Cortes Generales y, si éstas o alguna de sus Cámaras no manifiestan reparos en el plazo de treinta días, los convenios entran en vigor; en otro caso, han de tramitarse como acuerdos de cooperación. El régimen de estos acuerdos es el de autorización previa de las Cortes, es decir que se exige un pronunciamiento específico y formal sobre los mismos (380)

Aunque obviamente, los convenios entre Comunidades Autónomas pueden utilizarse con fines muy diversos, resultan en particular un instrumento útil al servicio del principio de solidaridad, por ejemplo, para prestar en común servicios públicos fundamentales, de forma homogénea, en varios territorios autónomos. En este sentido han sido frecuentemente utilizados en el Derecho comparado, donde el tratamiento dado a esta técnica es mucho más flexible

En cuanto al control de los convenios entre Comunidades Autónomas, se pueden residenciar formalmente ante el Tribunal Constitucional, aun cuando no se traduzcan en leyes formales, por aplicación del artículo 161.2 de la Constitución, o a través de las cuestiones de competencia, sin perjuicio de las facultades revisoras de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando los convenios se incorporen a normas reglamentarias.

b') Entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Nuestra Constitución sólo contempla los convenios entre Comunidades Autónomas, pero no los celebrados entre éstas y el Estado, aunque se ha hecho uso de esta posibilidad frecuentemente desde la aparición de las autonomías, unas veces por las insuficiencias inherentes a cualquier sistema de distribución de competencias, y otras como medio de control por parte de la Administración central. En este último caso, resulta criticable el abuso de esta fórmula, aunque no puede negarse que en otras ocasiones sirve o puede servir para hacer efectivo el principio de solidaridad. En efecto, aunque, en principio, la financiación conjunta de servicios públicos o de proyectos de inversión es un mecanismo de compensación vertical, no cabe duda de que al seleccionar a unas Comunidades Autónomas y no a otras, se puede producir indirectamente un efecto de compensación horizontal.

En el Derecho comparado es frecuente la utilización de técnicas de éste tipo, cuando la Federación impone una obligación a los Estados miembros y se compromete a soportar parte de los gastos originados; cuando la Federación y sus miembros conceden una subvención a terceros; y finalmente cuando ambos niveles participan de forma paritaria en la realización de "tareas comunes", recogidas como tales en el texto constitucional o en convenios mutuamente aceptados (381)

Así, el artículo 15 a) de la Constitución austriaca, Estado en el que se ha dado un nuevo impulso a la cooperación a partir de la reforma constitucional de 1974, contempla tanto acuerdos entre Bund y Länder como de estos últimos entre sí. En Alemania Federal, el artículo 91 de la Ley Fundamental de Bonn regula una serie de "tareas comunes" (Gemeinschaftsausgaben) en que la cooperación es necesaria, y otras en que es voluntaria. Esta innovación introducida tras la reforma de 1969, proporciona un apoyo constitucional explícito a estas técnicas, que en

otros países se fundamentan en una cláusula general (Estados Unidos) o en convenios intergubernamentales.

Las tareas en que la participación del Bund resulta obligatoria son la construcción y ampliación de centros de enseñanza superior, la mejora de la estructura agraria y la protección de las costas. La ley fundamental remite a una ley estatal ulterior la concreción de dichas tareas comunes, condicionando el contenido de dicha ley en sus aspectos financieros, en el sentido de que la contribución del Bund debe suponer un cincuenta por ciento en los dos primeros casos, y al menos dicha cifra en los otros dos.

La cooperación facultativa se contempla en el artículo 91 b) de la Ley fundamental, en relación con la planificación de la educación y la promoción de la investigación científica. Dicha cooperación, en su caso, se concreta por una vía convencional.

Por último, y aunque fuera ya del título VIII A de la Ley Fundamental, relativo a las tareas comunes, el artículo 104 a) IV permite a la Federación participar en ciertas inversiones de los Länder; como ha declarado el Tribunal Constitucional Federal, en Sentencia de mayo de 1975, estas ayudas financieras no pueden emplearse como "un instrumento de orientación directa o indirecta para imponer a los Länder fines de orden general del Bund". El precepto constitucional citado permite que dichas ayudas se concreten, en este caso, por vía legal o convencional (382).

En la Constitución española destaca la ausencia de referencias explícitas a esta temática. Como hemos visto, se recogen sólo los convenios entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2), pero no los de éstas con el Estado, aunque la legitimidad constitucional de los mismos es indudable, sobre todo en el ámbito de las competencias compartidas.

Algún autor (S. Muñoz Machado) (383), ha afirmado que en el artículo 131.2 de la Constitución, según el cual "El Gobierno no elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas...", contiene en realidad una habilitación general para la realización de tareas comunes en las materias en que hay una efectiva concurrencia de competencias o en las que el Estado es competente para su ordenación básica.

Más clara resulta la referencia que el artículo 157.3 contiene a "posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado", aunque dicho precepto se limita a reservar la regulación de las mismas a una ley orgánica. Desarrollando este precepto, el artículo 18 de la L.O. F.C.A. recoge la posibilidad de proyectos de inversión conjunta, con dos requisitos:

- Ha de tratarse de proyectos concretos de inversión, para evitar fórmulas de colaboración genéricas e indeterminadas que podrían ser fuente de conflictos e invadir las competencias de otros niveles de Hacienda.

- Dichos proyectos han de contar con la aprobación en cada caso de las Cortes Generales y del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma, lo que en la Memoria del proyecto se justificaba en que la Comunidad Autónoma y el Estado se van a vincular en gastos que previsiblemente durarán un periodo de tiempo dilatado, por lo que la autorización expresa de los compromisos adquiridos debería hacerla el órgano legislativo de cada jurisdicción. A este respecto hay que tener en cuenta el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria, según el cual, la autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos Generales del Estado, por lo que sólo en un sentido político puede afirmarse que el Presu

puesto queda vinculado a los eventuales ~~proyectos~~ conjuntos de inversión.

La L.O.F.C.A. debería pronunciarse sobre este punto de forma concreta, pues sólo en ese caso, en base a la remisión que el artículo 157.3 de la Constitución efectúa a ley orgánica, podría construirse jurídicamente, con los límites y requisitos que en su caso se establecieran, la vinculación del Presupuesto a los proyectos de inversión vigentes en cada momento.

En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en los mencionados proyectos de inversión conjunta, tanto el artículo 18.2 de la L.O.F.C.A. como el artículo 13.1 de la Ley reguladora del F.C.I. recogen expresamente la posibilidad de que los recursos correspondientes provengan, total o parcialmente, de las transferencias con cargo a dicho Fondo a que las Comunidades Autónomas tuvieran derecho.

No existe, en cambio, ninguna referencia a la participación conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas en la cobertura de los gastos de funcionamiento de los servicios públicos, que sólo podría articularse, como recuerda el artículo 14.2 de la Ley del F.C.I., por la vía extraordinaria del artículo 158.1 de la Constitución.

Existe una última referencia en el artículo 150.2 de la Constitución, a posibles ayudas del Estado a las Comunidades Autónomas en el caso de transferencia o delegación en estas, mediante ley orgánica, de facultades correspondientes a la titularidad de aquél, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Pero no se trata, en este caso, de una técnica inspirada directamente en la solidaridad, sino de un mecanismo tendente a evitar la compensación vertical oculta, es decir, a garantizar la suficiencia. Una norma similar contiene el artículo 104 a) 2 de la Ley Fundamental de Bonn.

c) La solidaridad como criterio rector de las inversiones públicas efectuadas directamente por el Estado

Aparte de las técnicas en que se articula el principio de solidaridad a que nos hemos referido hasta ahora, en cuanto, según el artículo 138.1, el Estado garantiza la realización efectiva de dicho principio, éste informa las inversiones efectuadas directamente por el Estado y en general toda la planificación de la actividad económica general.

En cuanto al primer aspecto, el artículo 16.6 de la L. O.F.C.A. establece que sin perjuicio del F.C.I., "las inversiones que efectue directamente el Estado y el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad". Esta norma constituye la concreción expresa de una evidente exigencia constitucional, ya que como ha señalado J. Garcia Añoveros, la función equilibradora del F.C.I. ha de situarse en el marco del sistema financiero general, que también ha de ser compensador (384). A estos efectos hay que tener en cuenta lo dispuesto en la regla segunda del artículo 53 de la Ley General Presupuestaria, según la cual "la estructura del estado de gastos incluirá la clasificación territorial de los de inversión".

Se trata, en definitiva, de evitar que la distribución interterritorial de la inversión pública efectuada al margen del Fondo de Compensación pueda neutralizar la función compensadora del mismo. Desde esta perspectiva se ha criticado la regulación del Fondo pues si no conlleva un aumento de los gastos de inversión, y si toda la inversión responde al principio de solidaridad, queda reducido a una mera etiqueta formal sin ningún efecto sustantivo. A nuestro juicio, la diferencia entre el F.C.I. y el resto de los gastos de inversión que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, es que el primero se distribuye conforme a unos criterios fijados por las Cortes Generales a través del procedimiento legislativo especial del artículo

74.2 de la Constitución, criterios que deben hacer efectivo el principio de solidaridad, mientras que los segundos se distribuyen por las Cortes al aprobar los Presupuestos en base a diversos objetivos constitucionalmente legítimos de inversión pública, entre ellos el de solidaridad.

Por otra parte, también la L.O.F.C.A, recoge manifestaciones concretas del principio de solidaridad en relación con los gastos corrientes efectuados directamente por el Estado. Así, el artículo 15.1, al que ya nos hemos referido, establece que el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

Por último, el principio de solidaridad debe informar la planificación de la actividad económica general, y en este sentido conviene señalar que los objetivos de dicho principio, tal como se recogen en el artículo 138.1 de la Constitución coinciden en parte con los que a la planificación señala el artículo 131.1, aunque éste es más amplio, ya que se refiere tanto al desarrollo regional como sectorial, así como a la asignación de recursos, al crecimiento de la renta y riqueza y a su más justa distribución.

5.- Recapitulación: La insuficiencia de los mecanismos de compensación horizontal existentes en el ordenamiento vigente

Como conclusión de todo lo anterior puede afirmarse la insuficiencia de los mecanismos de compensación horizontal existentes en el ordenamiento vigente.

Si bien el principio de solidaridad queda enfáticamente recogido, tanto a nivel constitucional como legal, sin embargo los mecanismos que fundamentalmente tienden a hacerlo efectivo han sido regulados de un modo deficiente, o bien se dejan abiertos a la negociación, o son de carácter extraordinario.

En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial, porque a través de él se canalizan también las inversiones nuevas, lo que conlleva que sirve para hacer efectivo no sólo el principio de solidaridad, como indica la Constitución, sino también y en no poca medida, los principios de autonomía y suficiencia. Ello ha determinado, como vimos, la generalización a todas las Comunidades Autónomas de la participación en el Fondo.

Respecto a la participación en ingresos, la negociación del porcentaje queda abierta prácticamente a cualquier solución. Algo similar ocurre con los convenios entre Comunidades Autónomas o entre éstas y el Estado, cuya regulación presenta numerosas lagunas e insuficiencias. Deberían desarrollarse más ampliamente, como ocurre en el Derecho comparado, y quizás fuese aconsejable introducir algunos supuestos obligatorios de financiación conjunta de servicios públicos o proyectos de inversión.

Y finalmente, en cuanto a las asignaciones extraordinarias ex artículo 158.1 su propio carácter extraordinario, y las dificultades para determinar algunos conceptos tales como el de "nivel mínimo" o "servicios públicos fundamentales" hacen que tampoco constituyan un mecanismo adecuado para la aplica-

ción efectiva del principio de solidaridad, que además, en ni
gún caso podría articularse exclusivamente a través de estas
asignaciones.

CAPITULO IV

LA SOLIDARIDAD COMO EXIGENCIA DE EFICACIA: LA
COORDINACIÓN EN MATERIA FINANCIERA



SUMARIO:

- 1.- Consideraciones generales sobre la coordinación en materia financiera
 - a) Noción teórica de coordinación
 - b) Reconducción de la coordinación a la solidaridad y a otros principios constitucionales; especial referencia a la jurisprudencia constitucional
- 2.- Coordinación de la política financiera
 - a) La política presupuestaria a corto plazo
 - b) La planificación a medio plazo
 - c) Especial referencia a las operaciones de crédito: doctrina constitucional en este punto
- 3.- Coordinación en otros ámbitos
 - a) La armonización de la estructura presupuestaria
 - b) La armonización en materia tributaria
 - c) Coordinación de la gestión tributaria
 - d) Coordinación en materia patrimonial
- 4.- Soporte institucional de la coordinación
 - a) El Consejo de Política Fiscal y Financiera
 - b) El Consejo Económico y Social previsto en el artículo 131.2 de la Constitución
 - c) Otros órganos y técnicas de coordinación

1.- Consideraciones generales sobre la coordinación en materia financiera.

La coordinación es el segundo de los aspectos fundamentales del principio de solidaridad en materia financiera, en la medida en que éste exige la eficacia de los instrumentos financieros de los distintos niveles de Hacienda. La legislación vigente, empezando por la propia Constitución, recogen ampliamente este aspecto, y asimismo el Informe de la Comisión de Expertos se refirió a la necesidad de articular mecanismos idóneos de coordinación. No se trata, sin embargo, a diferencia de la compensación, de un aspecto de la solidaridad que tenga una proyección exclusivamente financiera, aunque es susceptible de ser analizada desde esta perspectiva.

a) Noción teórica de coordinación

Para una aproximación al concepto de coordinación financiera es premisa obligada referirse, aunque sea someramente, a lo que se entiende por coordinación (385). Como indica Bachelet, la noción jurídica de coordinación en cuanto instituto jurídico-público, ha comenzado a perfilarse en época reciente, y se pone de manifiesto cuando concurren una pluralidad de actividades y sujetos a los que el ordenamiento reconoce cierta autonomía y dispone su armonización.

La coordinación, como manifestación de la solidaridad, pretende, por tanto, salvaguardar la autonomía de diversos sujetos y lograr la unidad en su actuación en orden al logro de determinados fines. En este sentido Bachelet la concibe como una figura de supraordenación dirigida a realizar la unidad de entes dotados de autonomía (386).

Descendiendo al plano más concreto de la coordinación fi nanciera, los profesores Muñoz del Castillo y Vega Herrero proponen la definición formulada por Giorgetti (387), quien concibe la coordinación financiera como el sistema articulado y eficiente de las previsiones normativas dirigidas a concretar las formas y el tiempo de la acción pública en la esfera financiera, con el fin de garantizar que los ingresos y los gastos públicos se realicen con respeto a las leyes y de acuerdo con el interés público.

En este concepto se destacan tres aspectos importantes de la coordinación financiera.

En primer lugar, se considera que la coordinación abarca tanto los ingresos como los gastos de los entes públicos, es decir la actividad financiera en su conjunto. Respecto a los ingresos, como señala Muñoz del Castillo y Vega Herrero, merecen especial atención la armonización tributaria y la coordinación de la gestión, lo que exige la comunicación entre los diversos órganos gestores. En lo concerniente al gasto, es ineludible la uniformidad en la estructura presupuestaria de los entes territoriales, a la vez que no puede olvidarse la importancia de una coordinación en el control.

En segundo lugar, la coordinación tiene como finalidad la armonización de la actividad de las Haciendas territoriales en orden a la obtención de recursos y a la programación y ejecución del gasto, de forma que quede asegurada la eficacia de los instrumentos financieros. Desde esta perspectiva reviste especial importancia la coordinación de la política financiera, tanto de la política presupuestaria a corto plazo como de la planificación a medio plazo, y de las operaciones de crédito.

En tercer lugar, como acertadamente ha señalado Palao, los problemas que suscita la coordinación, a los que nos venimos refiriendo, se plantean tanto en los Estados federales o

regionales, como en los unitarios, siempre que se reconozca a las Haciendas Territoriales un cierto grado de autonomía (388), pues en otro caso dichos problemas se resuelven en base a los criterios de unidad y jerarquía

- b) Reconducción de la coordinación a la solidaridad y a otros principios constitucionales; especial referencia a la jurisprudencia constitucional.

Partiendo de estas premisas, pasamos a considerar como se ha recogido la coordinación en nuestro ordenamiento positivo -tanto en la Constitución como en la L.O.F.C.A.- y en la jurisprudencia constitucional.

La Constitución, como ha señalado E. Linde, contiene diversos preceptos que se refieren expresamente a la coordinación (389): artículo 98.2 (coordinación de la actividad del gobierno por su presidente); artículos 103.1, que exige la coordinación de las Administraciones Públicas y 103.2 que se refiere a la coordinación por ley de los órganos de la Administración del Estado; artículo 148.1.22 (coordinación en relación con las policías locales, que se recoge como competencia autonómica en los términos que establezca una ley orgánica); 149.1.13 (competencia estatal para la coordinación de la actividad económica); 149.1.15 (coordinación de la investigación); artículo 154 que se refiere al Delegado del Gobierno como coordinador de la Administración del Estado ~~en~~ cada Comunidad; y artículo 156.1 que se refiere separadamente a los principios de coordinación y solidaridad como límites de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

De entre estos preceptos, y en relación con la coordina

ción financiera, nos interesan los artículos 149.1.13 (competencia del Estado para coordinar la actividad económica) y 156.1 (coordinación como límite de la autonomía financiera). La coordinación financiera también aparece implícita en otros preceptos como el 131.1 que pone a disposición del Estado un instrumento fundamental de la coordinación, como es el plan económico, y otros artículos que atribuyen al Estado la regulación básica de ciertas materias

En este marco, es la L.O.F.C.A., dictada al amparo del artículo 157.3 de la Constitución, la que sienta los criterios básicos para la actuación del principio de coordinación, aunque, como ha puesto de relieve Vega Herrero (390), dedicando una especial atención a la vertiente del ingreso, mientras que las previsiones relativas al gasto son muy escasas

De las normas, constitucionales y legales, mencionadas se deduce, en primer lugar, que la exigencia de coordinación se proyecta no sólo sobre la actividad financiera en su conjunto, sino en general sobre toda la actividad de las Administraciones públicas. Ello hace posible la aplicación al ámbito estrictamente financiero y al ámbito administrativo de los mismos principios y técnicas. En concreto se ha planteado la posibilidad de aplicar el principio de lealtad autonómica tal como ha sido formulado por la doctrina alemana sobre la "Bundestreue". No es aplicable, en cambio, la doctrina italiana sobre el interés nacional, ya que, aunque el artículo 150.3 de la Constitución permite al Estado dictar leyes de armonización cuando así lo exija el interés general, apreciado por mayoría absoluta de cada Cámara, sin embargo dicha norma constituye una cláusula de cierre del sistema global de distribución de competencias y es aplicable sólo a aquellos supuestos en que el Estado no disponga de otros cauces constitucionales para la coordinación, como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5 de agosto de 1983.

Por otra parte, han señalado Muñoz del Castillo y Vega Herrero, como el principio de coordinación no aparece formulado con precisión, en la medida en que sólo se prevé tal coordinación con la Hacienda estatal y se desconoce respecto de la Hacienda de otros entes públicos, concretamente las Haciendas locales. Sin embargo, es evidente que la exigencia de coordinación alcanza también a estas últimas, como expresamente se recoge en otros ordenamientos -por ejemplo, el artículo 119 de la Constitución italiana- y en 'diversos Estatutos de Autonomía (391).

Finalmente se plantea el tema de si la coordinación es un principio autónomo, o es reconducible a otro principio o principios constitucionales. Como hemos visto, en el artículo 156.1 de la Constitución se recoge separadamente del principio de solidaridad, que parece hacer referencia en dicho precepto sólo a la compensación, como ocurre en el artículo 158. En el mismo sentido, un sector de la doctrina, tanto tributaria (Vega Herrero, Muñoz del Castillo) como administrativa (Linde Paniagua) se refieren separadamente a la solidaridad y a la coordinación (392).

Sin embargo, a nuestro juicio el principio de solidaridad no se limita a la compensación financiera -aunque en ocasiones se utilice para hacer referencia exclusivamente a ésta-, sino que tiene un contenido más amplio, incluyendo también la solidaridad "orgánica" o coordinación (393). En un sentido similar, R. Martín Mateo opina que pueden invocarse como títulos habilitantes de las facultades de coordinación, en ausencia de norma constitucional específica, los derivados de determinados preceptos constitucionales, como los relacionados con la igualdad, solidaridad y unidad de mercado. (394).

El Tribunal Constitucional en éste punto, ha mantenido una jurisprudencia de contenido uniforme, pero con una argumentación formalmente variable. Así, en la Sentencia de 4 de mayo

de 1982 se afirma que "este deber -de colaboración- que no es menester justificar en preceptos concretos se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (artículo 103.1 y 154)". En la Sentencia de 5 de agosto de 1983, en cambio, la función de coordinación del Estado se fundamenta en la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía. A nuestro juicio, como vimos en un capítulo anterior, ambos principios se articulan en el de solidaridad, de lo que resultaría que esta es el soporte de la coordinación. En otras ocasiones, el Tribunal Constitucional acude al principio de unidad económica que nuestro texto fundamental consagra a partir del concepto de unidad de su artículo 2, y que se proyecta en la esfera económica en los artículos 128, 131.1, 138.2 y 139.1, así como en una serie de objetivos cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1). Todo ello forma parte de lo que suele denominarse en las Constituciones modernas Constitución económica (S. de 28 de enero de 1982) (395).

Finalmente hay que destacar que la coordinación, como señala la S.T.C. de 28 de abril de 1983, aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la fijación de bases, ya que presupone lógicamente la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, que el Estado debe respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades. En consecuencia, el Tribunal Constitucional, en la mencionada sentencia, define la coordina

ción como la "fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema".

De lo anterior resulta que no hay que acudir a la solidaridad, en cuanto exigencia de coordinación, cuando la eficacia y homogeneidad de la actividad financiera queda asegurada por la reserva al Estado de la competencia exclusiva o la competencia para fijar las bases -concepto éste que debe entenderse en sentido material y no formal- sobre determinada materia.

2.- Coordinación de la política financiera

La coordinación de la política económica en ~~general~~ (política presupuestaria, planificación y política de inversiones públicas, política de endeudamiento) es una exigencia del principio de solidaridad, que se concreta en la distribución de competencias que efectúan los artículos 148 y 149 de la Constitución . Así, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el sistema monetario y las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11ª); "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (149.1.13ª); "Hacienda general y Deuda del Estado" (149.1.14ª); Mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre el fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (148.1.13ª).

En el mismo sentido la L.O.F.C.A. recoge diversas técnicas de coordinación, creando a estos efectos el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3), atribuyendo al Estado la competencia para autorizar las operaciones de crédito en los términos del artículo 14, sentando criterios homogéneos en relación con la elaboración de los presupuestos (art. 21), previendo la posibilidad de proyectos conjuntos de inversión (art. 18), o, en relación con las necesidades de información que deben servir de base para la coordinación y para la toma de otras decisiones, estableciendo que "el Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, anualmente elaborará y publicará las informaciones básicas que permitan cuantificar a nivel provincial la renta por habitante, la dotación de los servicios públicos fundamentales, el grado de equipamiento colectivo y otros indicadores de riqueza y bienestar social" (disposición transitoria tercera).

Todas estas fórmulas de coordinación resultan imprescindibles para el funcionamiento del sistema. La necesidad de incorporar algunas de ellas ha motivado en Alemania las reformas constitucionales de 1967 y 1969. En la actualidad, aunque el artículo 109.1 recoge el principio de autonomía presupuestaria del Bund y los Länder, el parágrafo 2 de dicho precepto señala que uno y otros deben acomodar la gestión presupuestaria a las exigencias del equilibrio general de la economía, y el parágrafo 3 del mismo artículo permite al legislador federal crear las instituciones necesarias para conseguir la unidad de la política financiera y para establecer principios comunes sobre el Derecho presupuestario, la gestión presupuestaria de coyuntura y la planificación financiera plurianual.

Para el examen de las técnicas y características más importantes de la coordinación de la política financiera en el ordenamiento español, entendida ésta como la utilización de los ingresos y gastos para fines de política económica y social, nos referiremos sucesivamente a la política presupuestaria a corto plazo, a la planificación, y a la coordinación de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas.

a) La política presupuestaria a corto plazo

La necesidad de una política de coyuntura con la finalidad de garantizar el equilibrio general de la economía, se ha puesto de manifiesto desde la crisis mundial de los años treinta. En los Estados federales o regionales, sin embargo, la existencia de un poder presupuestario múltiple y territorializado puede dar lugar a la posibilidad de políticas presupuestarias diferentes y aún opuestas.

La tendencia de las Haciendas territoriales a seguir la coyuntura, en lugar de influir en ella, ha sido observada en to dos los países, desde los estudios pioneros de Hanson y Perloff sobre la actividad financiera de los Estados americanos y las Haciendas locales durante el periodo 1920-1940, hasta los traba jos más recientes, como el de J.J. Schwartz, quien subraya, des de la experiencia suiza, la necesidad de que la política coyuntural se reserve al Estado central, porque los Estados miembros "al encontrarse en situación concurrencial entre ellos, no ha rán jamás política coyuntural. Esta exigiría, por ejemplo, un reforzamiento de la carga fiscal, un aumento de la fiscalidad en situación de alta coyuntura. Sin embargo, el temor de per der contribuyentes o el de decidir a empresas a establecerse en otro Estado miembro impedirá una medida de ese carácter. In cluso se comprueba que los Estados miembros no sólo no hacen política coyuntural, sino que, al contrario, tienen un compor tamiento pro-cíclico" (396).

En el Derecho comparado, para evitar estas distorsiones, la política económica común se fija a través de negociaciones entre los responsables de los distintos niveles de Hacienda (Ca nada y Austria), o en el seno de un órgano intergubernamental específico, como la Comisión permanente de asuntos presupuestarios, en Suiza, o el Consejo de la coyuntura, en Alemania, que es un órgano consultivo (beratendes Gremium). Paralelamente existen una serie de mecanismos de coordinación jerárquica -re cordemos el artículo 109 de la Ley Fundamental de Bonn, ya men cionado- que permite a la Federación tomar las medidas neces rias para asegurar, a través de su política presupuestaria y mo netaria, la estabilidad macroeconómica

En el ordenamiento español, de un modo similar, el princi pio de unidad de la política económica y el principio de sol idaridad, permiten atribuir al Estado la competencia necesaria

para llevar a cabo una política económica de alcance global, lo que conlleva la necesidad de una política presupuestaria coordinada. Ello no implica, obviamente, llegar a una total y absoluta uniformidad de la política, del proceso y del documento presupuestario, sino de establecer las líneas maestras de una política presupuestaria común.

Quizás uno de los campos más sencillos, aunque sin duda imprescindible, para iniciar la coordinación presupuestaria sea la adopción de una estructura básicamente coincidente. En este sentido, el número 1 del artículo 21 de la L.O.F.C.A. hace coincidir el período de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas con el de los Presupuestos del Estado, y el número 3 de dicho precepto exige además que aquellos sean elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, la doctrina (Herrero Suazo, Vega Herrero) ha criticado que se renuncie a establecer rotundamente la identidad de estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas y el Estado.

Con esta base, la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado es la primera de las materias sobre las que entenderá el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3.2.a de la L.O.F.C.A.). Aunque se trata de un órgano consultivo y de deliberación, no cabe desconocer el importante papel que este Consejo está llamado a jugar en el ámbito de la coordinación. La efectiva garantía de ésta corresponde en definitiva al Estado, cuya competencia puede fundamentarse en los artículos 149.1.11ª y 149.1.13ª, y más genéricamente en el principio de solidaridad, o, como afirma el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, en el principio de unidad de la política económica. En último caso, si una Comunidad Autónoma actuare de forma que atente gravemente al interés general, el Gobierno, previo requerimiento a la Comuni-

dad, y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podría adoptar las medidas necesarias en base al artículo 155 de la Constitución.

Hay que destacar también la importancia de la coordinación en el control. Sin perjuicio de la existencia de órganos específicos fiscalizadores en las Comunidades Autónomas, previstos por sus Estatutos o creados por ley (397), la coordinación en este ámbito queda asegurada por la competencia del Tribunal de Cuentas, que según el artículo 136 de la Constitución es "el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público". La inclusión de las Comunidades Autónomas en el sector público, y por tanto sujetas al control económico y presupuestario del Tribunal de Cuentas, resulta indudablemente de los artículos 153 d) de la Constitución, 4 de la L.O.T.C. de 12 de mayo de 1982, y 22 de la L.O.F.C.A. (398).

Este control central, como ha señalado el profesor Vicente-Arche (399), resulta obligado a causa del origen de los recursos de las Haciendas comunitarias. Es decir, que dado que los recursos de esta Hacienda -con exclusión de aquellos que no son concertados, es decir, los del País Vasco y Navarra- provienen en su mayoría de la Hacienda Pública a través de cesiones, transferencias, etc., es lógico que su control se realice por un órgano estatal.

Pero además, cabe afirmar, como hace M. Fernández Junquera (400) que, cualquiera que fuese el origen de los ingresos de las Comunidades Autónomas, la aplicación de los principios de unidad y solidaridad hace necesaria la existencia de un control central sobre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. De este modo, aún cuando hipotéticamente se tratase de Comunidades Autónomas nutridas fundamentalmente por ingresos propios, la exigencia del cumplimiento de los principios constitu-

cionales aludidos justificaría, por si misma, el control externo realizado por un órgano central.

El proyecto de L.O.F.C.A., en ~~este~~ punto, reconocía la competencia de las Comunidades Autónomas respecto a los mecanismos de control presupuestario, sin perjuicio del control del Estado exclusivamente cuando se tratase de subvenciones especificas. A tal fin se establecería que el control del Tribunal de Cuentas se rendiría ante la Asamblea legislativa de la Comunidad. El texto finalmente aprobado, sin embargo, no se pronuncia sobre estos extremos, lo que desde el punto de vista de las exigencias del principio de solidaridad resulta más acertado, ya que de estos principios, y del papel atribuido al Estado como garante de los mismo, parece deducirse la conveniencia de que el resultado de la fiscalización que lleve a cabo el Tribunal de Cuentas se eleve a las Cortes Generales, sin perjuicio de que el Informe se remita asimismo, cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, a las respectivas Asambleas legislativas. Esta es la solución definitivamente consagrada por los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. La letra b) del número 1 de este último, expresamente recoge, como uno de los extremos a que ha de extenderse la Memoria o Informe anual que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales por imperativo del artículo 136.2 de la Constitución "el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales y de las demás Entidades sujetas a regimen presupuestario público".

Este control del Tribunal de Cuentas, que viene constitucionalmente exigido, es compatible con la existencia, en cada Comunidad, de "órganos fiscalizadores de cuentas". Como señala M. Fernández Junquera (401) estos pueden estar previstos en los Estatutos, como sucede con Cataluña, Galicia y Valencia, pero

en caso contrario pueden crearse posteriormente por ley. No obstante, las Comunidades Autónomas uniprovinciales renuncian tácitamente a la creación de dichos órganos, al remitir en sus Estatutos la Fiscalización de sus cuentas al Tribunal estatal.

Aparte de estas últimas Comunidades, y del caso peculiar de la Cámara de Comptos de Navarra, la existencia de órganos propios de control plantea problemas de coordinación, y de delimitación de competencias, aunque como pone de relieve L. Sanchez Serrano, será difícil que estos últimos lleguen a producirse, pues siempre deberán quedar a salvo las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas por la Constitución (402).

En relación con la función fiscalizadora, la L.O.F.C.A. no se plantea, en ningún momento, el problema del reparto de competencias, limitándose a disponer que el Tribunal actuará organizado en departamentos territoriales (art. 23.2). En este punto señalan Albiñana y Sánchez Serrano que las secciones deberán existir sólo en aquellas Comunidades que carezcan de órganos propios de control. Ramallo, por su parte, propone que los órganos de control de las Comunidades Autónomas actúen en la función fiscalizadora como parte del informe a remitir por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales y en esos casos tampoco existirían secciones territoriales (403). El artículo 14 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 establece, en cambio, que el Tribunal establecerá secciones territoriales "en cada Comunidad Autónoma".

Respecto a la función jurisdiccional, el artículo 26.3 de la L.O.T.C. ha optado por la delegación en los órganos propios de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos lo prevean -delegación que como señala M. Fernández Junquera hay que extender a los órganos creados por ley-, únicamente de las labores de instrucción (404), de lo que resulta que no cabe una delega-

ción, en cuanto a la función jurisdiccional, de un contenido más amplio. Hubiera sido preferible, como proponía J. Ramallo Massanet antes de publicarse la L.O.T.C., el reparto de instancias, en el sentido de que los órganos propios de control de las Comunidades instruyeran y resolvieran en primera instancia, con lo que siempre quedaría a salvo el carácter supremo del Tribunal de Cuentas (405)

Prescindimos del examen del control interno, respecto al cual la profesora Vega Herrero estima conveniente que se estableciese la competencia de la Intervención General de la Administración del Estado respecto a todos los ingresos y gastos.

b) La planificación a medio plazo

La coordinación de la planificación es un objetivo reciente de las Haciendas federales, surgido de la mayor integración financiera y económica que caracteriza los federalismos contemporáneos y de la importancia del intervencionismo estatal. En efecto, la coordinación de la planificación financiera es hoy indispensable, pues si la planificación se limitase exclusivamente al ámbito estatal sería completamente ineficaz.

Pero coordinar las políticas financieras y económicas de las entidades territoriales y las de la Federación supone conferir a ésta unos poderes inéditos hasta el presente y difíciles de conciliar con la autonomía financiera. Una planificación de conjunto, cuyas determinaciones fuesen obligatorias para las Haciendas territoriales, aún en las materias cuya competencia está atribuida a éstas, vaciaría de contenido su autonomía política. Por ello, en el Derecho comparado, se combinan técnicas de coordinación jerárquica de la planificación con

mecanismos de participación de las colectividades autónomas en la elaboración del plan (406).

Esta es la línea que sigue el ordenamiento español. Así el artículo 149.1.13ª atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", compatible con la competencia que en materia de planificación también se atribuye a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.13ª. Estas participan en la elaboración de las bases, y dentro de los objetivos de la política económica general podrán ordenar sus propios intereses, elaborando programas de desarrollo regional -que la ley del F. C.I. declara obligatorios a partir de 1987 (407).

En esta materia, resulta fundamental el artículo 131 de la Constitución según el cual "1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las precisiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley".

Debe destacarse el hecho de que este precepto se refiera a la planificación económica general, de forma tal que si el plan se aprueba -lo cual es potestativo, y puede abarcar sólo a algunos sectores de la actividad económica o a todos- vincula a las Comunidades Autónomas, aunque, como se desprende del artículo 131 en relación con el 149.1.13, la competencia estatal en la formación del plan no puede extenderse más allá de los aspectos básicos de la ordenación de la economía, salvo en

los sectores en que el Estado tiene competencias plenas, y no básicas (carreteras, ferrocarriles, puestos, obras públicas, etc. suprarregionales o de interés general).

Paralelamente, la elaboración del proyecto ha de efectuarse, según el precepto que comentamos, con participación de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las previsiones que estas suministren al Gobierno. Aunque ciertamente la aprobación del plan corresponde al Estado, según el artículo 131, no puede minimizarse la participación de las Comunidades Autónomas. Quizás en este punto sea útil recordar la experiencia alemana, en relación con la elaboración de los proyectos relativos a tareas de responsabilidad común (Gemeinschaftsaufgaben) y en otros casos similares. Por ejemplo, para seleccionar los núcleos urbanos de desarrollo, las ciudades son seleccionadas por los Länder, previas las consultas pertinentes, y las propuestas correspondientes se elevan al Ministro federal de Hacienda. Las decisiones finales las adopta el Comité interministerial para la política económica interregional, órgano que determina si existe o no colisión con otros planes económicos o si se dan inconvenientes desde la perspectiva de la ordenación del territorio, pero que no altera el orden de preferencias manifestado por los Länder.

La necesidad de tener en cuenta las propuestas formuladas por las Comunidades Autónomas se podría compatibilizar con la competencia del Estado para aprobar el plan, fundamentalmente sobre la base de respetar las preferencias políticas expresadas por aquellas, lo cual resulta especialmente conveniente en el caso de materias ajenas a la competencia del poder central. Este criterio -la competencia de una Comunidad Autónoma sobre determinada materia (fomento de la cultura)- ha servido al Tribunal Constitucional, en la Sentencia 84/1983 de 24 de Octubre, para reconocer el carácter preceptivo (y no meramente

facultativo) del informe de la Comunidad Autónoma sobre las versiones correspondientes subvencionadas por el Estado en su ámbito territorial (408).

En relación con el procedimiento de la elaboración del Plan, hay que destacar la referencia a la figura del Consejo, que se efectúa en el artículo 131 de la Constitución. Aunque no está claro si las regiones han de participar en este Consejo, o se reserva exclusivamente a organizaciones profesionales, empresariales y económicas, no cabe albergar muchas esperanzas sobre la operatividad de este tipo de organismos, por razones diversas y complejas, pero que ponen de manifiesto en general la inadecuación de estos centros, donde se pretende armonizar los intereses contrapuestos de sindicatos y organizaciones empresariales, que tienen ya otros lugares y cauces para negociar y enfrentarse (409)

Finalmente, hay que recordar los mecanismos de coordinación que instrumenta la L.O.F.C.A., empezando por los proyectos conjuntos de inversión (art. 18) y la competencia, aunque con carácter meramente consultivo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera en relación con la política de inversiones públicas (art. 3.2.f), hasta la información que debe servir de base para la formulación de los programas económicos o para la preparación de las diferentes decisiones (disposición transitoria tercera).

c) Especial referencia a las operaciones de crédito; doctrina constitucional en este punto

En razón de los importantes efectos que ciertas formas de endeudamiento tienen en la política monetaria, hay que hacer una especial referencia a este recurso de las Haciendas re

gionales (410). No cabe duda, de que las operaciones de crédito pueden constituir una fórmula ~~complementaria~~ de financiación de las Comunidades Autónomas, pero los límites y las exigencias de coordinación son especialmente intensas en este ámbito, pues como han señalado Calvo Ortega y Tejerizo, la emisión provoca repercusiones importantes en la política monetaria y esta materia, como la política económica general, debe reservarse al Estado (411). La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es, por tanto, absolutamente necesaria, tanto para establecer una clara normativa y compromiso en cuanto a cuantías, como en cuanto a sistemas, procedimientos, características y calendario de las emisiones (412).

En este sentido, cabe destacar el artículo 149.1.11º de la Constitución, que atribuye al Estado las "Bases de la ordenación del crédito, banca y seguros", y las exigencias de unidad de la política económica, derivadas del principio de solidaridad, que la L.O.F.C.A. concreta en ciertos límites al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, la necesidad de autorización del Estado para emitir deuda pública, y la exigencia de coordinación de las operaciones de crédito de las Comunidades entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículos 14 y 3). Sobre estas cuestiones existen ya diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que resumimos a continuación:

- En la Sentencia 1/1982 de 28 de ~~enero~~ enero, se señala que las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el coeficiente de fondos públicos no pueden postergar la computabilidad de los títulos emitidos o avalados por el Estado, pues la autonomía financiera debe coordinarse con la Hacienda estatal y los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales que el Estado financia por

medio de esos títulos. Estas y otras cuestiones relativas al reparto de competencias en esta materia se resuelven, como pone de relieve Martin Queralt (413), en base a que "la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores"; y esta premisa básica, aunque el Tribunal Constitucional no lo hace expresamente, muy bien pudiera considerarse que forma parte del contenido de la solidaridad en cuanto exigencia de eficacia y coordinación.

- En las Sentencias 56/1983 y 57/1983, ambas de 28 de junio, el Tribunal Constitucional declara compatible con la autonomía local la fijación de límites al endeudamiento, y la autorización de operaciones que superen esos límites. En el marco de la Constitución -artículos 149.1.11º y 149.1.13º- la competencia para esa autorización corresponde al Estado (414)

- En la Sentencia 11/1984 de 2 de febrero, el Tribunal Constitucional confirma la subsistencia frente a todas las Comunidades Autónomas, incluido el País Vasco, de la competencia estatal para autorizar emisiones de Deuda Pública, reconocida en el artículo 14.3 de la L.O.F.C.A., en base a que: se trata de un medio de coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, principio reconocido en el artículo 156.1 de la Constitución. Dicha coordinación exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para conseguir la integración de las partes en un conjunto unitario (S. T.C. de 28 de abril de 1983), lo que de nuevo puede considerarse, aunque el Tribunal no lo declare expresamente, como parte del contenido de la solidaridad; la autorización estatal es una decisión de especial relevancia al servicio de una política monetaria única, cuya adopción es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.11ª de la Constitución); tal competencia se en

marca en los principios básicos del orden económico, constitutivos o resultantes de la denominada Constitución económica, a que el Tribunal se había referido en la S. 1/1982 de 28 de enero.

- Aplicando estos criterios, el Tribunal Constitucional ha declarado la titularidad estatal de la competencia para autorizar a las Cajas de Ahorro para conceder créditos especiales a los damnificados por inundaciones en Cataluña, ya que ello no supone otra cosa que arbitrar "el régimen jurídico es tatal de cada uno de los coeficientes legales de inversión, y en concreto del de prestamos de regulación especial" (S.T.C. 91/1984 de 9 de Octubre). En cambio, la competencia para autorizar los folletos de emisión de títulos de renta fija puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, pues es una decisión perteneciente al ámbito de ejecución de las "bases" de ordenación del crédito fijadas por el Estado; pero la fijación de la fecha de emisión de títulos de renta fija no constituye propiamente una situación de ejecución de las normas vigentes -al menos cuando en estas no se contienen preceptos o criterios a los que deba ajustarse tal fijación- sino una decisión de política económica y como tal (art. 97 de la Constitución) corresponde al Gobierno (S.T.C. 19 de octubre de 1984).

3.- Coordinación en otros ámbitos

a) La armonización de la estructura presupuestaria

Como ya indicábamos al referirnos a la coordinación de la política presupuestaria, ésta exige la armonización de la estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas, para que sea posible la consolidación de los Presupuestos de éstas con los del Estado. En este sentido se pronuncia el art. 21 de la L.O.F.C.A., como vimos, aunque empleando una fórmula de cierta ambigüedad: "serán elaborados con criterios homogéneos"- que a juicio de M. Vega Herrero no permite afirmar que se haya previsto la necesaria coordinación presupuestaria, la cual exigiría que se estableciese rotundamente el sometimiento de la estructura de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas a la misma que rige para el Presupuesto del Estado. Critica la autora además, la insuficiencia de la formulación de los principios presupuestarios en la L.O.F.C.A., y el hecho de que no exista "previsión alguna sobre un control interno por parte de la Intervención General de la Administración del Estado, que debe considerarse preciso para una adecuada coordinación con la actividad financiera del Estado. Este se ha reservado el control de los gastos de los entes autónomos correlativos a las transferencias que les realice, pero en cuanto a los gastos que se cubran con recursos propios no existe ninguna intervención por parte del Estado " (415). Respecto al control por el Tribunal de Cuentas, nos remitimos a lo dicho al hablar de la coordinación de la política presupuestaria.

b) La armonización en materia tributaria

Uno de los aspectos de la coordinación más desarrollados por nuestro ordenamiento es la materia tributaria. En primer lugar, la uniformidad deseada se consigue atribuyendo al Estado, como exige la Constitución, el poder tributario originario, por lo que las Comunidades Autónomas sólo pueden establecer tributos sobre hechos imponibles no gravados por aquél (artículo 6 de la L.O.F.C.A.). En este punto hay que destacar que el principio de solidaridad se utiliza por la doctrina frecuentemente (CAZORLA, José Luis de Juan y Peñalosa) para defender la naturaleza estatal de las figuras más importantes del sistema, especialmente la imposición sobre la renta (416). El simple juego de los criterios formales sobre distribución del poder tributario, en efecto, ha de completarse con los principios materiales, como el de solidaridad, que constituyen en éste sentido una exigencia para el legislador estatal y un límite para las Comunidades Autónomas.

Como afirma Palao, "en un Estado moderno es absolutamente inimaginable que los entes inferiores establezcan los impuestos que tengan por conveniente, sin consideración alguna a los impuestos del Estado y de los restantes entes públicos. De aquí que incluso en el más extremo sistema de separación de fuentes, ésta tenga que producirse con arreglo a un criterio coordinador plasmado en el ordenamiento constitucional o en normas dictadas por el Estado" (417). La Constitución, además de partir de un sistema fundamentalmente de unidad, y no de separación, recoge una serie de mecanismos de coordinación, que son principalmente los siguientes:

- En primer lugar, la prevalencia de las leyes del Estado, en cuanto titular del poder tributario originario, que puede gravar hechos imponibles ya gravados por las Comunidades Autónomas.

tónomas, como señala el artículo 6 de la L.O.F.C.A., estableciendo medidas de compensación adecuadas.

- A esta armonización o integración vertical, se une la técnica de la cesión de tributos, que garantiza la armonización horizontal entre las distintas Comunidades Autónomas. Las dos técnicas fundamentales de financiación (participación en ingresos y tributos cedidos) responden, pues, completamente a las exigencias de coordinación.

- Respecto a los tributos propios y recargos, la Constitución recoge también los mecanismos de coordinación necesarios. Prescindiendo ahora de la competencia del Estado para dictar leyes de armonización en este ámbito, en base a los artículos 150.3 y 157.3 de la Constitución, del propio principio de solidaridad derivan una serie de límites, que se recogen parcialmente en los artículos 139 y 157.2 de la Constitución, y se desarrollan en el artículo 9 de la L.O.F.C.A. (prohibición de medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios). Las previsiones de la L.O.F.C.A. se refieren básicamente a los impuestos porque, como señala la profesora Vega Herrero, en las otras categorías tributarias, tasas y contribuciones especiales, sus propias características hacen innecesaria la coordinación, por cuanto están en conexión directa con la realización de una actividad concreta por parte de la Administración, y en consecuencia se excluyen las interferencias entre las diversas Haciendas (418). Las consecuencias que cabe extraer del principio de solidaridad en materia tributaria, recogidas parcialmente en los preceptos citados, han de completarse a través de la jurisprudencia. En este sentido cabe recordar toda la elaboración del Tribunal Supremo de Estados Unidos sobre la célebre "commerce clause" que contiene el artículo 1 de la Constitución, donde se atribuye al Congreso la competencia "para regular el comercio con las naciones extranjeras así

como entre los Estados y las tribus indias". De este precepto, la jurisprudencia ha extraído una serie de consecuencias en materia tributaria, desde la prohibición de que los Estados graven bienes situados fuera de su territorio (Union Refrigerator Transit C.V. Kentucky, 1905) o la doble imposición, hasta las medidas de clarificación del mercado (Brown v. Maryland de 1827; Walton v. Missouri de 1876; Canton v. Rogan de 1951), incidiendo particularmente en la consagración de la libre circulación de bienes (Houdson County Water C. v. Mc. Carter de 1908; Pennsylvania v. West Virginia de 1923; Hood v. Dumond de 1949, etc.). En el sistema constitucional español, y en la L.O.F.C.A., ya están recogidas expresamente algunas de estas conclusiones, pero no cabe excluir la posibilidad de que la jurisprudencia extraiga nuevos límites a las Comunidades Autónomas en base al principio de solidaridad.

c) Coordinación de la gestión tributaria

La coordinación financiera proyecta sus exigencias no sólo sobre los límites y forma de ejercicio del poder tributario de las Comunidades Autónomas, sino también sobre la gestión tributaria. La L.O.F.C.A. (artículos 19 y 20) resuelve el problema, sin perjuicio de las formulas de colaboración que puedan establecerse, fundamentalmente en base al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la gestión, liquidación, recuadación e inspección corresponderán a las Comunidades Autónomas en el caso de los tributos propios, y en el de los tributos cedidos por delegación del Estado; la resolución de reclamaciones económico-administrativas sólo en el caso de tributos propios. En los demás supuestos el titular de la competencia es el Estado, sin perjuicio de la posibilidad

de delegación, y de la colaboración que pueda establecerse especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo (419).

Pese a las timidas referencias a las formas de colaboración que existen en la L.O.F.C.A., este es un ámbito en que la coordinación debería ser especialmente intensa, utilizando al máximo las posibilidades de la Constitución, que permite a las Comunidades actuar como delegados o colaboradores del Estado para la gestión de los recursos tributarios de éste, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Un mecanismo de coordinación de la gestión tributaria al que podría acudirse, pese al peligro que esta técnica puede suponer en otros ámbitos, es el de la Administración Mixta (Mischverwaltung), empleada en este campo concreto en Alemania, y estudiada entre nosotros por Sosa y Bocanegra (420). Consiste, básicamente, en atribuir el ejercicio de las competencias a órganos comunes, cuyas resoluciones se tienen por propias de todas y cada una de las esferas implicadas, lo que permite descargar a la Administración central de responsabilidades, aunque el Bund mantiene importantes competencias, que van desde la dirección de la actividad de estos órganos (Oberfinanzdirektion), a la designación de los puestos principales.

Otra técnica fundamental de coordinación en la gestión consiste en asegurar la formación homogénea de los funcionarios correspondientes, por su formación en un mismo centro, sin perjuicio de su destino a las distintas Administraciones públicas, o reservando a ley estatal la fijación de las condiciones y pruebas de acceso a los respectivos cuerpos.

d) Coordinación en materia patrimonial

Por último, en relación con el patrimonio de las Comunidades Autónomas, el mínimo de uniformidad necesario se asegura atribuyendo al Estado, en el artículo 17 e) de la L.O.F.C.A. y en diversos Estatutos, la competencia para dictar la legislación básica en esta materia.

Sobre este punto se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las Sentencias de 27 de julio de 1982 y 26 de julio de 1984 (421) señalando que el artículo 132.3 de la Constitución no es una norma atributiva de competencia sino una reserva de ley, como lo son los preceptos similares de los Estatutos (art. 43.2 del Estatuto catalán; art. 43.3 del Estatuto Vasco, etc.) que señalan que el Patrimonio de cada Comunidad Autónomas se regulará por ley de la respectiva Comunidad, lo que hay que entender sin perjuicio de los límites que resulten de la legislación básica del Estado. Otra interpretación supondría desconocer diversos preceptos constitucionales que reservan a la competencia exclusiva del Estado, por ejemplo, la legislación civil (art. 149.1.8ª) — y en el C.C. se establecen los conceptos fundamentales sobre bienes de dominio público o y patrimoniales — o las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª) o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas (ibidem)

4.- Soporte institucional de la coordinación

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tiene una amplia zona concurrencial, como hemos visto. Se trata de materias en las que, sin perjuicio de los distintos niveles de competencias, se impone para su ejercicio la coordinación permanente para lo que es necesario institucionalizar los mecanismos adecuados.

En el Derecho comparado existe una amplia gama de instituciones de este tipo, tanto instituciones consultivas entre la Federación y las Haciendas territoriales (conferencias federales-provinciales en Canada; en Australia, la Conferencia de primeros ministros, el Consejo de Empréstitos y la Comisión de subvenciones de la Commonwealth australiana; en Suiza existe un sistema de procedimientos de consulta muy desarrollado que asegura la audiencia de los cantones en la elaboración de todas las leyes federales y de los proyectos de reforma constitucional, e incluso en la aplicación de las leyes cuya ejecución incumbe a los cantones, o en cuya ejecución participan también se garantiza la colaboración institucional regular; las reuniones de ministros federales-federados y las comisiones que estos últimos crean, en Alemania; en Estados Unidos los subcomités de la Cámara de Representantes y del Senado encargados de las relaciones intergubernamentales, y desde 1959 la A.C.I.R.- Advisory Commission on Intergovernmental Relations- cuya creación venía reclamando el Congreso desde 1947; etc.) como instituciones de coordinación de los Estados o regiones entre sí (la conferencía anual de ministros-presidentes -Ministerpräsidentenkonferenz- en Alemania; la Conferencia anual de directores cantonales de Hacienda creada en Suiza el 8 de mayo de 1970; el Comité de unión de países austriacos -Verbindungstelle der Bundesländer-; el Consejo de Gobierno de los Estados creado en 1920

y la Conferencia de Gobernadores, que se reúne desde 1908 en Estados Unidos; etc.) (422)

En el ordenamiento español, la institución de coordinación fundamental en materia financiera, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es el Consejo de política fiscal y financiera. Asimismo, el artículo 131 de la Constitución, que regula un instrumento básico de coordinación como es el plan económico general, se refiere en su número 2 a la constitución de un consejo, cuya composición y funciones se regularan por ley.

En la legislación vigente están previstos otros órganos de coordinación con competencias más específicas, como las comisiones coordinadoras en materia de tributos cedidos regulados en la Ley general correspondiente; las Comisiones mixtas de transferencias; las Juntas arbitrales que prevé el Decreto-ley de 1969 sobre el convenio económico de Navarra (art. 19) o la ley del concierto económico con el País Vasco (art. 39) o la ley de cesión de tributos a Cataluña (art. 25) todas ellas con funciones resolutorias de conflictos.

Asimismo, existen otros supuestos en que se exige la audiencia de la respectiva Comunidad Autónoma (disposición adicional tercera de la Constitución, respecto a la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario). En la ley del Concierto económico con el País Vasco se obliga al Estado y a los territorios históricos a facilitarse toda la información precisa para la mejor exacción de los tributos (art. 5) En la L.O.F.C.A. se atribuyen al Instituto Nacional de Estadística funciones primordiales a este respecto (disposición adicional 3ª) y se impone al Ministro de Economía y Hacienda la publicación de la recaudación provincial por el I.R.P.º., por los impuestos cedidos, y la distribución provincial que presente el gasto público divisible (número 2 de la citada disposición adicional 3ª). Por último, la coordinación institucional

puede encuazarse a través de otros organos y técnicas con un al cance más amplio que el estrictamente financiero, y aquí hay que hacer una referencia al papel que generalmente juega en este sentido la Cámara Alta en el Derecho Comparado.

Pese a esta multiplicidad de órganos y técnicas de coordinación, hay que señalar que el Informe de la Comisión de Expertos consideraba que, en el momento actual, no sería conveniente la proliferación de instituciones coordinadoras en materia financiera (423) por lo que, recomendaba la ampliación de las competencias y la constitución de grupos de trabajo sec toriales en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sin perjuicio de que en otras áreas se creen instituciones similares. En efecto, la proliferación de órganos de coordinación plantearía a su vez el problema de la coordinación entre los mismos. Ahora bien, la importancia del correcto funcionamiento de los órganos existentes, sobre todo el Consejo de Política Fiscal y Financiera, no puede ser minimizada. Las exigencias de eficacia de la actividad financiera y de unidad de la política económica pueden satisfacerse por tres vías no excluyentes:

- Distribución clara de competencias y funciones entre los diversos niveles de Hacienda.
- Institucionalización de la coordinación
- Institucionalización de órganos independientes de resolución de conflictos, entre los que evidentemente el Tribunal Constitucional ocupa un papel esencial

Estos tres cauces o vías a los que nos acabamos de refe rir constituyen en realidad, como señala la Comisión de Expertos (424), tres estadios de utilización sucesiva, y evidentemente, parece preferible potenciar el primero y el segundo, en evitación de posibles conflictos.

a) El Consejo de Política Fiscal y Financiera

La necesidad de un órgano que tutelase el equilibrio financiero entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y que coordinase la actividad financiera de los respectivos niveles de Hacienda habría sido subrayada por diversos autores, que entendían conveniente incluso la atribución a dicho órgano de funciones decisorias (425). La L.O.F.C.A., a estos efectos, crea en su artículo 3 el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aunque sin competencias resolutorias (426)

Respecto a su composición, el artículo 3.1 de la L.O.F.C.A. señala que estará constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejo de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. El número 3 de este precepto, respecto al Reglamento de régimen interior, señala que será elaborado y aprobado por el propio Consejo por mayoría absoluta de sus miembros.

Las materias de las que entiende se enuncian en el artículo 3.2 de la L.O.F.C.A., con carácter muy amplio:

- Coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- Estudios y valoración de los criterios de distribución de los recursos del F.C.I.
- Estudio, elaboración, en su caso, y revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- Apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

- La coordinación de la política de endeudamiento
- La coordinación de la política de inversiones públicas
- En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Aunque en algunas ocasiones se ha criticado que se haga referencia fundamentalmente a la coordinación vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas, marginando la coordinación horizontal entre estas, es indudable que el carácter abierto de la enumeración de materias que acabamos de recoger incluye ambos aspectos.

En cuanto a la naturaleza del Consejo, el citado artículo 3.2 de la L.O.F.C.A. establece claramente su carácter como órgano meramente consultivo y deliberante, pese a algunas propuestas doctrinales y algunas enmiendas tendentes a dotarlo de competencias resolutorias. Hay que señalar, sin embargo, que en ciertos casos el informe del Consejo es preceptivo como se deduce, por ejemplo, del artículo 3.2 d) de la L.O.F.C.A, en relación con el 15.4 ("el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera... la corrección del porcentaje de participación"), o del artículo 3.2 e) en relación con el 14.4 ("las operaciones de crédito... deberán coordinarse... en el seno del Consejo de política fiscal y financiera")

b) El Consejo Económico y Social previsto en el artículo 131.2 de la Constitución

El artículo 131.2 de la Constitución dispone que "El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con

las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas, y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley" (427).

Del examen de este precepto constitucional se deduce que, sin perjuicio de la competencia del Estado para aprobar el plan general o parcial, que es potestativo (artículo 131.1), queda garantizada la participación de las Comunidades Autónomas y de otros intereses, sindicales, empresariales, profesionales y económicos.

No está claro, sin embargo, si el Consejo que se menciona -cuya creación está reservada a ley, pero no a ley orgánica, y que tendrá funciones de asesoramiento y colaboración exclusivamente- ha de incluir en su seno a las Comunidades Autónomas o sólo a los sindicatos y otras organizaciones sociales y económicas. A nuestro juicio parece preferible lo segundo, sobre todo si se tiene en cuenta que las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado es tán reservadas a ley orgánica (artículo 157.3 de la Constitución). Aunque esta ~~expresión~~ "colaboración financiera" hace referencia, a nuestro juicio, más bien a la compensación financiera ~~que~~ a las previsiones que las Comunidades Autónomas han de suministrar al Gobierno en orden a la elaboración del proyecto de plan, no parece adecuado incluir en un mismo órgano la representación de los intereses de las Haciendas territoriales y de organizaciones ~~so~~ciales y económicas.

c) Otros órganos y técnicas de coordinación

- La coordinación aparece también institucionalizada a través de diversos órganos del Estado: Las Cortes (fijación de bases -art. 149-; Leyes marco -art. 150.1-; Leyes orgánicas de transferencia o delegación -art. 150.2-; Leyes de armonización -art. 150.3-; coordinación en materia financiera mediante ley orgánica -art. 157.3-; etc.); el Tribunal de Cuentas, e incluso el Tribunal Constitucional, cumplen, al menos en un sentido amplio, esta función.

- En especial, hay que destacar el papel del Senado, habida cuenta de la significación de las Cámaras Altas en los Estados Federales, al menos en los federalismos clásicos (428), aunque el diseño constitucional hace difícil que pueda actuar en este sentido, al estar reducida la representación propiamente territorial a la previsión del artículo 69.5 de que las Comunidades autónomas designen "un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio". Aun sin reforzar el Senado, cabría potenciar a este grupo de senadores y encomendarles nuevas tareas en relación con las Comunidades Autónomas (429).

- Otra técnica de coordinación, muy usada en el Derecho comparado (aunque usualmente integrando el conjunto de los territorios autónomos y no sólo uno de ellos), son las Comisiones Mixtas puestas en funcionamiento, ya desde la etapa preautonómica, para negociar las transferencias de ~~S~~ervicios del Estado a las Autonomías; las Comisiones coordinadoras previstas en la ley del concierto vasco de 13 de mayo de 1981 (art. 40), en la ley de cesión de tributos a Cataluña (art. 26) y en la Ley General de cesión de tributos; las Juntas Arbitrales que prevé el Convenio económico con Navarra de 1969 en su artículo 19, la Ley del Concierto económico con el País Vasco en su artículo

39 o la ley de Cesión de tributos a Cataluña en su artículo 25, en los tres casos con funciones resolutorias de conflictos.

- A partir de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 esta tendencia a crear órganos paritarios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma se ha ido corrigiendo parcialmente con la instauración de Comisiones sectoriales. A esta técnica responden el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la L.O.F.C.A. en 1980, y las Conferencias Sectoriales previstas en la L.P.A. (art. 4) con el fin de asegurar "la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos, y la imprescindible coordinación", que incorporarán los Consejeros de las distintas Comunidades y el Ministro del ramo que los convoca. Según la S.T.C. 75/1983 de 5 de agosto, dichas Conferencias no pueden sustituir a los órganos propios de la cada Comunidad, ni sus decisiones anulan las facultades decisorias de los mismos, pero en los casos en que la Constitución atribuye expresamente la coordinación al Estado en determinada materia, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

- Otra fórmula de coordinación son las técnicas de Administración mixta (Mischverwaltung), que como hemos visto en Alemania funciona con éxito en materia de gestión tributaria. El art. 15 de la L.P.A. hace referencia a un fenómeno similar: el ejercicio de competencias administrativas a través de colegios profesionales o Cámaras económicas.

- Técnica distinta es la utilización por un territorio autónomo o por el Estado de servicios correspondientes a una Administración pública distinta, evitándose así la duplicación de órganos. A esta técnica responde el artículo 156.2 de la Constitución -las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la gestión de los tri-

butos de este-, y los artículos 6 a 9 de la L.P.A. En concreto el 8.2 dispone que el Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones provinciales, pero podrá encomendar a estas el servicio de recaudación de tributos.

- Distinta de la Administración mixta y de la utilización de los servicios de otra administración, es la participación en órganos del Estado de representantes designados por otra Administración, por ejemplo, la participación de la Generalidad en la gestión del sector público económico estatal en los casos y actividades que procedan, previsión contenida en el artículo 12.2 del Estatuto de esta Comunidad y generalizada a los restantes.

- Hay que hacer también referencia a las técnicas de coordinación de base negocial, como los convenios entre las Comunidades Autónomas o entre éstas y el Estado, y los proyectos conjuntos de inversión a que ya hemos hecho referencia en el capítulo anterior. En el Derecho comparado -recuerdense las "Gemeinschaftsaufgaben" en Alemania- está mucho más extendida la formación y financiación conjunta de planes y programas entre el Estado y las Haciendas territoriales, que normalmente ejecutan éstas.

- Para la coordinación, resulta imprescindible el intercambio de información entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En nuestro ordenamiento éstas aportan las previsiones en base a las cuales elabora el plan (art. 131.2 de la Constitución), así como la información necesaria para la gestión tributaria (piensese en la función del Impuesto del Patrimonio -cedido- respecto al I.R.P.F.). La disposición adicional tercera de la L.O.F.C.A. prevé, por su parte, que las necesidades de información básica derivadas de los principios de autonomía y coordinación sean cubiertas por el Instituto Nacional de Esta-

distica y el Ministerio de Hacienda, según las materias, y el artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 establece que "el Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales podrán recabar de los órganos de las Comunidades Au tónomas la información que precisen sobre la actividad que estas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias. Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que prec isen para el adecuado ejercicio de sus competencias". El Tribunal Constitucional ha considerado, en su Sentencia de 5 de agosto de 1983, que este precepto "puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración, que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas", ya que se limita a establecer un recíproco deber de información.

- Por último, una fórmula de coordinación distinta de las anteriores es ordenar audiencias o informes de Haciendas distintas de la que adoptan la resolución definitiva. Así, las Comunidades Autónomas han de ser oídas para elaborar el proyecto de plan, en su caso (artículo 131.2 de la Constitución), y la Comunidad Autónoma canaria para la modificación de su régimen económico-fiscal (disposición adicional tercera de la Constitución), habiendo declarado el Tribunal Constitucional (S.T.C. 35/1984 de 13 de marzo) que la omisión del informe o audiencia del Parlamento canario determina la in constitucional idad de la modificación aprobada sin cumplir este trámite. También la L.P.A. en su artículo 13 obliga al Gobierno a oír a las Comunidades Autónomas, antes de elaborar los principios y criterios de contabilidad regional que serán aplicables a las respectivas Administraciones para procurar su adecuación a la metodología de la Comunidad Económica Europea, y el artí

culo 1 de dicha ley establece que "antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley de armonización deberá oírse a las Comunidades Autónomas".

CAPITULO V

CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA EFECTIVA APLICACIÓN
DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL



BIBLIOTECA
DE DERECHO

SUMARIO:

- 1.- Carácter normativo inmediato del principio de solidaridad
 - a) Carácter recíproco de la obligación de solidaridad; las Comunidades Autónomas y el Estado como destinatarios de la norma
 - b) La aplicación del principio por el legislador, por la Administración y por los Tribunales
- 2.- Control de la aplicación del principio de solidaridad.
 - a) Control por el Estado: poderes de vigilancia estatal
 - b) Control jurisdiccional; especial referencia al Tribunal Constitucional
- 3.- Dificultades prácticas para la aplicación del principio de solidaridad
- 4.- Recapitulación final

1.- Carácter normativo inmediato del principio de solidaridad

La supremacía normativa de la Constitución -creación, como es sabido del constitucionalismo americano, y recogida entre nosotros a través del sistema austriaco-kelseniano, aunque con algunas particularidades (430)- supone que todos sus preceptos vinculan tanto al Tribunal Constitucional, como a los jueces y tribunales, como a todos los sujetos, públicos y privados.

Ello supone que los principios constitucionales -como el de solidaridad- que formulan lo que los constitucionalistas alemanes llaman "determinaciones de fines del Estado" (Staatszielbestimmungen) son algo más que meras normas programáticas, en el sentido tradicional, que les negaba toda aplicabilidad judicial (431).

Nuestra Constitución contiene, en efecto, una parte dogmática especialmente explícita, de manera particular, en cuanto a principios básicos (Título Preliminar) y derechos fundamentales (Título primero), parte dogmática que es, además, dentro de su propio sistema, la que predomina entre todo su contenido y jerarquiza a éste, como revela la enérgica protección que formula el artículo 168.1, que presta a la parte principal de la misma el beneficio de una superrigidez, desde la cual podría trasladarse incluso a nuestro Derecho la técnica alemana de la "inconstitucionalidad de las normas constitucionales" (Bachof) como ha señalado E. García de Enterría (432).

Esos principios básicos -entre los que se encuentra el de solidaridad interterritorial, recogido en el artículo 2 dentro del Título preliminar- y esos derechos fundamentales, son precisamente valores, y además valores "abiertos". La unidad material del ordenamiento es, ante todo, una unidad material de sentido, expresada en unos principios generales del

Derecho, que al interprete toca investigar y descubrir -sobre todo, naturalmente, al interprete judicial, a la jurisprudencia-, o explicitar su sentido cuando ya están declarados de una manera formal en la propia Constitución, como ocurre con el principio de solidaridad.

El Tribunal Constitucional lo ha subrayado con reiteración desde su primera sentencia de inconstitucionalidad, la de 2 de febrero de 1981, donde se habla explícitamente de la Constitución como un "sistema de valores", y se afirma el "valor aplicativo-y no meramente programático- de los principios generales plasmados en el Constitución"

El principio de solidaridad, por tanto, lejos de tener un mero valor ornamental o retórico, es una verdadera norma jurídica, que destaca como primaria en la organización territorial del Estado, y cuya reforma se equipara a una revisión total de la Constitución (art. 168.1). Presenta así, en frase de BACHOF, una "enérgica pretensión de validez", constituyendo un principio jerárquicamente superior para presidir la interpretación de todo el ordenamiento, comenzando por la de la Constitución misma (433)

- a) Carácter recíproco de la obligación de solidaridad; las Comunidades Autónomas y el Estado como destinatarios de la norma.

La solidaridad interterritorial es, pues, una norma jurídica constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y sujetos privados, pero tal como aparece formulada en el texto de la Constitución, tiene como destinatarios, especialmente, al Estado y a las Comunidades Autónomas. Así, el

artículo 2 de la Constitución se refiere a la solidaridad entre las "nacionalidades y regiones" y el artículo 138.1 constituye al Estado en garante de la realización efectiva de dicho principio, velando por el "establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". La solidaridad en el ámbito intracomunitario, en cambio, queda abandonada, como sabemos, a la actividad de cada Comunidad Autónoma (art. 2.2 de la L.O.F.C.A.) (434).

En esta línea, se ha afirmado (435) que la solidaridad es la finalidad y la justificación última de determinadas potestades estatales, lo que permite emplear este criterio en el control de sus ejercicio, a la vez que impone a todos los poderes públicos un comportamiento leal, aceptando las reglas del sistema y procurando su conservación. El Estado -como comunidad u ordenamiento- debe ser la lealtad dominante que prevalezca frente a los intereses particulares del Estado -entendido ahora como persona jurídica o estructura- y de las Comunidades Autónomas. En este sentido se ha apuntado (S. MUÑOZ MACHADO) la posibilidad de que el principio de solidaridad puede jugar un papel similar a la "Bundestreue", que se invoca en la doctrina y jurisprudencia alemana contra todo acto susceptible de paralizar los mecanismos institucionales o de entorpecer el buen funcionamiento del sistema federal, y que por lo tanto tiene un contenido más amplio que la observación de la Constitución en el sentido estricto del término -Verfassungstreue-, en el sentido de que puede suponer deberes "extra ordinem", esto es, que no están recogidos formalmente, de forma expresa, en la Constitución. Por ejemplo, la solidaridad determina la obligación de actuar las competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos, en la medida en que ello resulte necesario (Handlungsermessen), o al contrario, se puede acudir a este principio como límite de las

competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas (Ausübungs-
ermessen), y efectivamente uno de los lugares comunes en la doc-
trina alemana es que la solidaridad se presenta ante todo como
un "Rechtsausübungsschranke" (436), es decir, como un principio
que, en virtud de consideraciones superiores, permite estable-
cer límites a los poderes formalmente atribuidos por la Consti-
tución a cada órgano (437)

Desde esta doble perspectiva -la solidaridad como exi-
gencia positiva de determinadas conductas y como límite negati-
vo al ejercicio de las competencias atribuidas-, la doctrina
ha destacado el carácter recíproco del principio (438), en cuan-
to obliga tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas,
frente al carácter unilateral, siempre en favor del Estado, de
la doctrina del interés nacional en Italia, que ha permitido
el control "di merito" de las leyes regionales ante las Cáma-
ras (artículo 127 de la Constitución) y que se considera un
presupuesto de constitucionalidad, evaluable ante la Corte, lo
que resulta sumamente arriesgado.

Sin embargo, hay que matizar que el carácter recíproco
de la solidaridad no permite, como ha subrayado el Bundesver-
fassungsgericht (especialmente en una decisión de 30 de julio
de 1968), en las controversias entre el Estado y las Comuni-
dades Autónomas, alegar la necesidad de reciprocidad, o la "ex-
ceptio" de la reciprocidad, para negarse a cumplir los deberes
que derivan de éste principio.

Una última cuestión es si el principio de solidaridad
sólo puede alegarse cuando existe un apoyo concreto en otro
precepto o preceptos constitucionales o tiene un valor autóno-
mo. A nuestro juicio, la Constitución se limita a recoger en
diversos preceptos, aparte de la formulación abstracta del prin-
cipio en muchos otros, el contenido mínimo de la solidaridad en
sus dos vertientes, de compensación (art. 158: asignaciones pre-
supuestarias de garantía del nivel mínimo de servicios y Fondo

de Compensación) y coordinación (art. 156), pero no excluye otras aplicaciones que el interprete, y especialmente la jurisprudencia, deben extraer y precisar, sin que ello pueda suponer, en ningún caso, la vulneración de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cambio, la doctrina italiana configura la solidaridad como un principio fundamental por su importancia, pero accidental en su juego, de forma que el empleo de este principio requiere siempre de otro principio institucional o precepto constitucional en que apoyarse (439), y en efecto, la Corte Constitucional italiana no ha empleado nunca este concepto sin referirlo a otro precepto constitucional, verbi gratia, los artículos 38, párrafo 4 o 81, párrafo 4 de la norma constitucional. Ahora bien, esta construcción no es aplicable en modo alguno al caso Español, por un lado, por el distinto significado de la solidaridad en la Constitución italiana (como fundamento de los deberes constitucionales, políticos, sociales y económicos) y española (como criterio rector de la organización territorial de la Hacienda pública), y por otro, porque en Italia el papel de la solidaridad como fundamento de deberes "extra ordinem" ha sido desempeñado por la doctrina del interés nacional, que ha permitido, como vimos, restricciones aún mayores de las que pueden derivar de la aplicación del principio de solidaridad.

b) La aplicación del principio por el legislador, por la Administración y por los Tribunales

En definitiva, la solidaridad es un valor del ordenamiento, pero no meramente retórico o programático, sino con operatividad jurídica (GARCIA AÑOVEROS) (440), operatividad que

no se limita a las consecuencias que expresamente extrae ya la propia Constitución, sino que alcanza al desarrollo legislativo posterior, así como a la actividad administrativa y la práctica jurisdiccional.

En primer lugar, el sometimiento del legislador al principio de solidaridad y al resto de los principios constitucionales, determina la propia validez de la ley (arts. 161.1 a; 163 y 164). En este sentido ha señalado Martínez Lafuente, la posibilidad de un control de constitucionalidad -en concreto de la ley de Presupuestos, pero esta afirmación es extensible a cualquier ley- motivado por la aplicación del Fondo de Compensación, en el que tendrán legitimación activa los órganos ejecutivos y Asambleas de las Comunidades Autónomas, a tenor del artículo 32 de la L.O.T.C. (441). Ahora bien, el sometimiento del legislador a la Constitución no es sólo, ni siquiera predominantemente, un sometimiento a las normas constitucionales que fijan la formación de las Cámaras, el procedimiento legislativo, la delimitación de los respectivos cambios de cada tipo de leyes, la necesidad de constituir un fondo de compensación o de incluir en ciertos supuestos, una asignación suplementaria a las Comunidades Autónomas, sino sobre todo un sometimiento al sistema de valores materiales que la Constitución proclama sin ambigüedades, como es el caso de la solidaridad. Por ello, el legislador no puede limitarse a incluir formalmente en los Presupuestos un Fondo de Compensación, sino que ha de regular dicho fondo en base a la solidaridad, y ha de extraer todas las consecuencias necesarias para la efectiva aplicación de dicho principio, al aprobar los Presupuestos o el plan, al distribuir el fondo mencionado, al fijar el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado, o al establecer asignaciones complementarias de nivelación.

En segundo lugar, la aplicación del principio de solida

ridad corresponde tambien a la Administración pública, que como señala el artículo 103.1 de la Constitución "actua... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho" lo que supone excluir una concepción positivista. En efecto "ius" y "lex" no se confunden, según el dogma central del positivismo, sino que existe un Derecho que tiene un origen distinto del de la ley, y que se corresponde con los principios generales. En concreto, el principio de solidaridad sirve de cierre al sistema de reparto de competencias de las distintas Administraciones, exige el ejercicio de unas y limita el de otras, y sirve de fundamento de los convenios entre Administraciones públicas y de los mecanismos de coordinación.

En tercer y último lugar, la aplicación del principio de solidaridad corresponde a los Tribunales. Es de lamentar que el artículo 103.1 antes citado se haya apartado en este punto de su claro modelo, que es el artículo 20.3 de la ley fundamental de Bonn ("... die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden": el poder ejecutivo y la justicia están vinculados a la Ley y al Derecho), pero no cabe duda de que tambien el juez está sometido a la Constitución (artículo 9.1) y especialmente al "sistema de valores" que esta consagra. La vinculación a la solidaridad es incluso más fuerte que a las propias leyes, porque la Constitución, además de sobreponerse a éstas, constituye la base y el fundamento de todo el ordenamiento, de modo que las leyes mismas han de interpretarse "de conformidad con la Constitución". El principio de solidaridad constituye así una regla de interpretación con valor constitucional (verfassungskräftige Auslegungsregel) (442), lo que supone (443):

- La solidaridad es el "contexto" necesario de todas y cada una de las normas sobre organización territorial de la Hacienda Pública, y en este sentido se ha señalado que el ar-

título 3.1 del C.C. que ordena interpretar las normas "según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto" llama, en primer término, para depurar ese contexto, a la norma constitucional.

- El principio de solidaridad prevalece no sólo en la llamada interpretación declarativa, sino también en la impropiamente llamada interpretación integrativa, que colma insuficiencias en los textos legales a aplicar. Ambas funciones, aunque sin el carácter manifiestamente superior que presenta la Constitución, están recogidas hoy en el artículo 1.4 del Código Civil al referirse a los principios generales del Derecho.

- La interpretación conforme a la Constitución de cualquier norma jurídica implica la prohibición implícita de cualquier construcción que concluya en un resultado directa o indirectamente contradictorio con los valores constitucionales.

- El principio de solidaridad es, pues, una "norma dominante" frente a todas en la concreción del sentido general de la ordenación territorial de la Hacienda Pública.

- En este sentido, la doctrina legal que resulte de las Sentencias del Tribunal Constitucional tiene un valor preeminente sobre cualquier otro cuerpo jurisprudencial de cualquier otro orden judicial, preeminencia que resulta del carácter de "intérprete supremo de la Constitución" que a aquel Tribunal corrresponde según el artículo 1 de su ley orgánica de 1979. En este sentido hay que entender el artículo 161.1 a) de la Constitución, según el cual, "la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta". La misma preeminencia se produce cuando el Tribunal Constitucional no declara la inconstitucionalidad de una ley, sino que se limita a ofrecer de ésta una interpretación conforme a la Constitución -las llamadas

en Italia "Sentence interpretative di rígetto"- ya que estas sentencias, aunque no tienen valor "erga omnes" -efecto que el artículo 164 limita a las que declaren la inconstitucionalidad- como doctrina jurisprudencial, no como ley o efecto general, prevalecen sobre la~~s~~ del Tribunal Supremo.

2.- Control de la aplicación del principio de solidaridad

a) Control por el Estado: poderes de vigilancia estatal

El artículo 138.1 de la Constitución establece que "el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad" lo que supone no sólo la obligación para éste de actuar sus competencias en ese sentido, sino también la posibilidad para el Estado de controlar la aplicación de dicho principio por las Comunidades Autónomas.

Entre las posibles fórmulas de control (444) destaca el artículo 153 de la Constitución, según el cual el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- Por el Tribunal Constitucional, en relación a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. En el epígrafe siguiente nos referiremos a este control jurisdiccional, pero cabe ya destacar que la L.O.T.C. amplía este criterio y no se limita a las disposiciones con fuerza de ley.

- Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, en el ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

- Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

- Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario (445)

Dejando aparte los controles jurisdiccionales a que nos referiremos en el epígrafe siguiente, hay que destacar la atribución de facultades de control a órganos del Estado, tanto al Gobierno, como a 'órganos dependientes de las Cortes, como el

Tribunal de Cuentas. En efecto, en el Derecho comparado, se re conoce al poder central el ejercicio de funciones de control sobre la actividad autonómica, y estos poderes de vigilancia (Bundesaufsicht) y coacción federal (Bundeswang) se relacionan expresamente con el principio de solidaridad (Bundestreue), al menos en un sector de la doctrina (446). En el ordenamiento español falta una construcción sistemática de estos poderes de vigilancia estatal -como ~~la~~ hay en los artículos 84 y 85 de la Ley Fundamental de Bonn- y el Tribunal Constitucional es reacio a calificar ciertos instrumentos excepcionales como de control sobre las Comunidades Autónomas, prefiriendo reservar esta denominación sólo para los que se ejercen desde instancias jurisdiccionales o todo lo más para los ya mencionados que se recogen en el artículo 153 de la Constitución. Pero, calificaciones al margen, el examen de estos poderes de las Cortes y del Gobierno es ineludible para completar la panorámica constitucional en relación con la aplicación efectiva del principio de solidaridad.

En primer lugar, según el artículo 150.3, el Estado puede dictar leyes de armonización aún en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el interés general, ~~apreciado~~ por las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara. Aunque la posibilidad de dictar leyes de armonización se ha visto muy restringida por la S.T.C. de 5 de agosto de 1983 sobre la L.O.A.P.A, hay que tener en cuenta el apoyo que en materia financiera ofrece el artículo 157.3 de la Constitución para regular mediante ley orgánica las competencias de las Comunidades Autónomas sobre sus recursos, para dictar normas de resolución de conflictos o estableciendo fórmulas de colaboración (447). A este respecto el Tribunal Constitucional ha entendido que el sistema de ~~control~~ es"no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que puedan definir los Estatutos y las leyes orgánicas"

(S.T.C. de 22 de febrero de 1982).

En segundo lugar, no ofrece dudas la existencia de un poder de vigilancia cuando las Comunidades Autónomas ejercen competencias por delegación, pues el propio artículo 150.2 que autoriza estas operaciones establece que la ley correspondiente debe prever "las formas de control que se reserve el Estado", tipos de control que pueden consistir -la misma Constitución lo dice indirectamente en el artículo 153 b)- en la habilitación en favor del Gobierno de algunos poderes de supervisión, que, como ha señalado Muñoz Machado (448), pueden instrumentarse en la práctica en forma idéntica a la que se desarrolla en los sistemas federales: puede existir una vigilancia continua sobre el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de sus obligaciones; es factible que se condicionen el ejercicio de las competencias ejecutivas delegadas al seguimiento o cumplimiento de las directrices e instrucciones que el Gobierno establezca; es, asimismo, obvio que la delegación ejecutiva puede excluir todo poder reglamentario para reservarlo íntegramente al Gobierno y que las directrices pueden hacer valoraciones de mera oportunidad, o que el Estado puede hacer las reservas de revocación o las revocaciones efectivas que convengan para los casos de incumplimiento y, en fin, que se pueden articular procedimientos para que el Estado tenga alguna participación en las decisiones correspondientes a la organización de los servicios.

En este sentido hay que citar las leyes orgánicas 11 y 12 de 10 de agosto de 1982, que transfieren competencias a Canarias y a la Comunidad valenciana, respectivamente, y que recogen algunas de las técnicas referidas, estableciendo como condiciones a cumplir por la Comunidad receptora de las competencias, entre otras, la evitación de desequilibrios financieros, el mantenimiento de la igualdad entre individuos y grupos y la solidaridad individual y colectiva.

Más problemático es el caso de las competencias ejecutivas que las Comunidades Autónomas detentan como propias por determinación de sus propios Estatutos, porque en estos supuestos no existen declaraciones constitucionales explícitas.

Si la Comunidad Autónoma ejecuta legislación propia, parece que no cabe reconocer al Estado más poderes que los de supervisión general a los sólo efectos de plantear a los Tribunales las violaciones del derecho vigente, poderes que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, no pueden consistir en un control genérico o indeterminado. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la legislación que articula el principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas corresponde al Estado, por lo que ésto sólo sería aplicable a la realización del principio de solidaridad en el ámbito interno de cada Comunidad.

Cuando lo que ejecuta la Comunidad autónoma es legislación del Estado, como lo es la que desarrolla la solidaridad entre las regiones, la competencia ejecutiva puede venir acompañada o no de la de desarrollo legislativo y en esta combinación se pueden producir hipótesis diversas, pero en general el cauce para establecer la vigilancia estatal sobre la ejecución es la propia norma que se ejecuta y fundamentalmente la vía reglamentaria por lo que cabe graduar su empleo en la misma medida en que sean más amplios los poderes normativos del Estado. En este sentido, el artículo 3 de la L.P.A. (declarado constitucional por la S.T.C. de 5 de agosto de 1983) establece que "el Gobierno velará por la observancia, por las Comunidades Autónomas, de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas". La mencionada S. 76/1983 de 5 de agosto afirma que "el requerimiento constituye un trámite posible -y en ocasiones necesario- siempre que el Gobierno tenga reconoci-

da alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales", y aunque no se aclara cuales pueden ser las consecuencias de esta reacción (puede dar paso a la vía del Tribunal Constitucional, o a la vía contencioso-administrativa, en la que la impugnación por el Estado de los actos de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurre con las Corporaciones locales, no está expresamente prevista por ahora, pero tampoco prohibida), no cabe duda de que las facultades de requerimiento no pueden considerarse exclusivamente atribuidas "únicamente en el artículo 155.1 de la Constitución y a los solos efectos de éste" (S.T.C. de 5 de agosto de 1983). Además, conectadas con este poder de vigilancia, aparecen ciertas competencias atribuidas al Estado, como la Alta Inspección en sanidad y educación o la efectiva aplicación del principio de solidaridad.

El poder de vigilancia estatal, por otro lado, hay que considerarlo implícito en el sistema (en concreto, para el deber de información, así lo tiene declarado la Sentencia del T. C. de 4 de mayo de 1982) porque sin su reconocimiento éste no podría garantizar la efectiva aplicación del principio de solidaridad, ni ejercer los poderes que le reconoce el artículo 155.

Este precepto constitucional, que según PEREZ MORENO (449) es una posibilidad abierta ante posibles incumplimientos de la solidaridad, dispone siguiendo al artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, que "si una Comunidad Autónoma no cumple re las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del menciona-

do interés general. Concluye el párrafo segundo del mencionado precepto que "para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas".

Esta coacción federal (Bundeswang), que tiene un significado distinto en España pues el Senado no es una Cámara de representación territorial, como lo es el Bundesrat, lo que hará normalmente más fácil obtener su autorización, y porque es posible ante cualquier atentado grave al interés general, mientras que en la ley fundamental de Bonn los incumplimientos se refieren sólo a la Constitución y las leyes federales, no supone sin embargo una cláusula general que permita desconocer la autonomía, pues el interés general no es una noción abierta, remitida a interpretaciones arbitrarias, sino una noción concretada por el propio constituyente, al reservar las materias de interés general total o parcialmente al Estado, en el artículo 149.1 y en otros preceptos constitucionales, como el 138.1 respecto a la solidaridad. Además, la proporcionalidad, la adecuación del contenido de la medida coactiva a la entidad de la infracción de la solidaridad es un límite al empleo de este remedio excepcional.

b) Control jurisdiccional; especial referencia al Tribu
nal Constitucional

Algún autor (A. PEREZ MORENO) (450) ha subrayado la insuficiencia de las técnicas de garantía de carácter formal -la acción judicial y el control de la legalidad- para hacer frente al incumplimiento de un principio tan sustantivo como el de solidadaridad, por lo que sería necesario también "un control sobre la oportunidad, una apreciación económica sobre decisiones y

conductas de las regiones", e incluso la posibilidad de residenciar en el Tribunal Constitucional "no sólo conflictos jurídicos contra normas, sino pretensiones que exigen apreciaciones económicas, sociales, etcetera, en definitiva, del entorno de las relaciones interregionales, conforme al criterio de analizar la naturaleza de las cosas".

Sin embargo, la autonomía política es incompatible con un control de oportunidad, y en modo alguno el principio de solidadaridad exige tal cosa. La solidaridad es, en efecto, un principio constitucional, recogido en los Estatutos de Autonomía y en otras leyes a las que se remite expresamente la Constitución (art. 157.3), por lo que es el "bloque de la constitucionalidad" el parámetro conforme al cual apreciar posibles vulneraciones del principio.

En este sentido la importancia del control jurisdiccional está fuera de toda duda, tanto por la jurisdicción contencioso-administrativa como por el Tribunal Constitucional (451)

Como vimos, el apartado c) del artículo 153 de la Constitución establece que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el control "de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias", y en el mismo sentido se pronuncian diversos Estatutos de Autonomía, lo que constituye una explicación de que a las Comunidades Autónomas se les aplica el régimen general de control jurisdiccional que está referido a todas las Administraciones públicas en el artículo 106.1 de la Constitución. Es decir, que las Comunidades Autónomas quedan comprendidas en el ámbito de las Administraciones Públicas a efectos del control jurisdiccional (art. 1 L.J.C.A. y art. 1 de la ley de 5 de octubre de 1981).

La ley de 5 de octubre de 1981 expresamente incluye, entre los órganos legitimados para recurrir, a la Administración del Estado respecto a "las disposiciones generales y actos emanados de la Administración de las Comunidades Autónomas y enti

dades sujetas ala tutela de éstas" (art. 2) y a las Comunidades Autónomas respecto a "las disposiciones de carácter general (en virtud del principio de cobertura jurisdiccional total hay que incluir tambien los actos, aunque no se mencionan expresamente) que, dictadas por la Administración del Estado, afecten al ámbito de su autonomía" (art. 3).

Esta legitimación hay que entenderla sin perjuicio de la de los titulares de un interés directo (legítimo) o de un derecho subjetivo, conforme a las reglas generales, y advirtiéndole la muy diferente amplitud con que se reconoce legitimación al Estado ("cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder", art. 83.2 L.J. C.A.) y a las Comunidades Autónomas (sólo cuando se vea afectada su autonomía, es decir que el recurso sólo es admisible sí se violan sus competencias, aunque luego puedan utilizarse todos los argumentos idóneos -por ejemplo vulneración del principio de solidaridad- y no sólo los de índole competencial).

No alude la ley de 1981 a la posibilidad de que una Comunidad Autónoma impugne actos y disposiciones de otra, lo que resulta criticable. En todo caso, son siempre posibles los conflictos de competencia no sólo ante el Estado y Comunidades Autónomas, sino tambien entre estas últimas.

El órgano jurisdiccional competente, cuya determinación corresponde a la Ley Orgánica del Poder judicial, serán los Tribunales Superiores de Justicia de acuerdo con lo previsto en el artículo 152.1, que agotan todas las instancias procesales cuando se trata de una materia sobre la que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, lo que debería interpretarse en el sentido de los casos en que se apliquen unicamente normas autonómicas. En cambio, cuando la controversia se suscite en relación con la aplicación de normas del Estado, incluyendo obviamente la Constitución y por ende el principio de solidaridad,

la cuestión podrá llevarse hasta el Tribunal Supremo

En cuanto al control por el Tribunal Constitucional, como interprete supremo de la Constitución (art. 1 L.O.T.C.), su importancia ya ha sido subrayada al referirnos al principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución. Precisamente, como escribe García Pelayo, los Tribunales Constitucionales cumplen una característica función de integración en una época como la actual que se destaca por su acusada tendencia pluralista no sólo en la sociedad, sino también en el Estado, una de cuyas manifestaciones es la distribución vertical del poder entre los diversos entes públicos territoriales que constituyen el Estado global (452).

Esta posición del Tribunal Constitucional hace que prácticamente todas las competencias que la Constitución y la L.O.T.C. atribuyen al mismo tengan alguna relación con la actividad de las Comunidades Autónomas o con la actuación de los órganos centrales del Estado referida a temas autonómicos. En concreto, podemos mencionar los siguientes casos:

- Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, por vulneración del principio de solidaridad en abstracto o de alguna de las manifestaciones del mismo recogidas en la Constitución, tanto las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley del Estado (Ley de Presupuestos, Ley del F.C.I., fijación del porcentaje de participación en tributos estatales, plan económico, etc.) como de las Comunidades Autónomas, y los Reglamentos de las Asambleas legislativas. En la regulación del recurso de inconstitucionalidad hay referencias a las Comunidades Autónomas en materia de legitimación (art. 162.1.a de la Constitución y 32.2 de la L.O.T.C.) que ostentan los órganos colegiados ejecutivos de las mismas y, en su caso, las Asambleas legislativas, y en materia de personación en el procedimiento y formulación de alegaciones cuando proceda (art. 3

L.O.T.C.)). Por otra parte, la declaración de inconstitucionalidad puede producirse no sólo por la vía del recurso de inconstitucionalidad, sino también a través de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 de la Constitución), en la que se reitera la posibilidad de personación de las Comunidades Autónomas (art. 37 L.O.T.C.), o a través del recurso de amparo, frente a las violaciones de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, originadas "por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho" de cualesquiera poderes públicos, aunque sólo de forma indirecta y en casos muy remotos podría llegar a alegarse una violación del principio de solidaridad a través de esta vía.

- El artículo 161.2 de la Constitución permite al Gobierno impugnar disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, con efectos suspensivos. Este polémico recurso se ha articulado en el título V de la L.O.T.C. con referencia exclusivamente a las disposiciones sin fuerza de ley y a las resoluciones de las Comunidades Autónomas (las disposiciones con fuerza de ley pueden recurrirse por el presidente del Gobierno -no por el Gobierno- a través del recurso de inconstitucionalidad), y no excluye el control de la jurisdicción contencioso-administrativa (aunque, a diferencia de ésta, permite el control no sólo de actos y disposiciones administrativas -límite de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa- sino también de resoluciones y actos de otros órganos autonómicos, y señaladamente, de los órganos de las Asambleas legislativas), ni la posibilidad de plantear conflictos de competencia.

- Precisamente, el tercer gran bloque de competencias del Tribunal Constitucional con relevancia respecto al tema que nos ocupa, es el relativo al conocimiento de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí, tanto positivos como negativos. Las ca-

racterísticas del conflicto positivo son: referirse siempre a una disputa sobre la titularidad de una competencia; ser el origen de esa disputa una disposición de rango inferior a la ley o una disposición o un acto; y resolverse por sentencia, en la que se declara la titularidad de la competencia y, en su caso, se anula la norma en que se apoya la decisión controvertida cuando esté, asimismo, viciada de inconstitucionalidad (si esa norma tiene rango de ley, el conflicto se tramita en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad). Como conflicto negativo se regula en los artículos 68 a 70 de la L.O.T.C. el que pueden plantear las personas físicas y jurídicas, cuando un poder público se declara incompetente (tras haber agotado la vía administrativa) y el poder público que se les señala como competente declina a su vez la competencia o no se pronuncia en el plazo de un mes. Como conflicto negativo se regula también el que, según el artículo 71 de la L.O.T.C., puede suscitar el Gobierno en caso de que las Comunidades Autónomas no ejerzan sus atribuciones, después de haber sido requeridas para ello, por declararse incompetentes. El principio de solidaridad tiene aquí un amplio juego, ya que su realización efectiva es competencia del Estado, y además, en la medida en que -al menos en la construcción alemana de la Bundestreue- implica la exigencia del ejercicio de determinadas competencias y constituye un límite de otras, y en general completa el sistema de distribución de competencias, no cabe duda que la solidaridad puede servir como parámetro para la resolución de los conflictos.

- Naturalmente, existen otras fórmulas de resolución de conflictos distintas de la constituida por el proceso sustanciado ante el Tribunal Constitucional. El proyecto de L.O.A.P.A., en su artículo 9.2 atribuía esta función al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución respecto a las

controversias en el ejercicio de competencias de planificación económica y ordenación territorial, pero la S.T.C. de 5 de agosto de 1983 declaró inconstitucional esta regulación por entender que con esta función de arbitraje se interpone un mecanismo para la resolución de conflictos competenciales no previsto constitucionalmente. Esta afirmación del Tribunal hay que entenderla en el sentido de que ninguna ley estatal o autonómica puede impedir o restringir el acceso al Tribunal Constitucional de los conflictos de competencia, pero en modo alguno en el sentido de que este órgano detente el monopolio de la resolución de todos los conflictos. Así se deduce claramente del artículo 157.3 de la Constitución, que permite al Estado, en materia financiera, regular mediante ley orgánica las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir.

- Por último hay que hacer referencia al polémico recurso previo de inconstitucionalidad, respecto a las leyes orgánicas, hoy en vías de supresión.

3.- Dificultades prácticas para la aplicación del principio de solidaridad

En las páginas anteriores hemos intentado ofrecer una panorámica de los mecanismos aplicativos del principio de solidaridad en su proyección jurídico-financiera, pero es preciso tener en cuenta que la efectiva aplicación del principio no depende sólo de su correcta formulación constitucional y legal, sino de la practica del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En este sentido hay que comenzar por destacar como en el Derecho comparado la formulación de principios con un alcance similar al de solidaridad se produce como apoyo jurídico a una voluntad política de tendencia unificadora. Tal es el caso de la "Bundestreue", noción que se remonta a la época de Bismark, y en concreto a la Reichverfassung de 1871, que no es obra de un constituyente, sino producto de diversos tratados entre diferentes Estados Alemanes, y este origen contractual marcó la doctrina y la práctica constitucional. Algo similar puede decirse del Proyecto de Tratado de la Unión Europea, que como vimos tambien consagra la solidaridad. En cambio la Constitución española de 1978 recoge la solidaridad en un marco político más proclive a la autonomía que a la consecución de la unidad, por lo que no es de extrañar -para demostrarlo no hay más que examinar la polémica sobre la distribución del F.C.I. y los diarios de Sesiones del Congresos y el Senado- que se haya podido constatar como "cada cual pretende utilizar la norma en su provecho" (453). En definitiva, la solidaridad, como el federalismo en general, es un proceso político cuyo resultado depende de la voluntad de las partes (454). En este punto hay que tener en cuenta las numerosas cuestiones que se remiten al acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas (fijación del porcentaje de participación, convenios para realizar tareas comunes, etc.), técnica esta de la que se ha hecho un

excesivo uso, máxime cuando su proliferación no se debe a las insuficiencias en cualquier sistema de distribución de competencias, sino a la voluntad de dejar siempre un amplio margen al compromiso político y a decisiones coyunturales.

En la propia regulación constitucional y legal, aun reconociendo que la solidaridad queda consagrada como un principio básico del ordenamiento, se señalan algunas fisuras que permiten posibles incumplimientos. Así, Lasarte se ha referido al sistema de concierto o convenio, como una posible quiebra de la solidaridad, y E. Simón Acosta ha señalado las posibles quiebras que pueden derivarse de la distinción entre nacionalidades y regiones que se efectúa en el artículo 2 de la Constitución, así como del principio dispositivo en cuanto al acceso a la autonomía y al volúmen de competencias asumidas, aunque en este punto se haya producido el proceso autonómico, de hecho, con una cierta uniformidad (455).

Por último, un importante obstáculo para la efectiva realización del principio de solidaridad es la ausencia de estadísticas y datos fiables que sirvan de base para aplicar los criterios en base a los cuales se efectúan las transferencias de compensación, como vimos en su momento, y la ausencia de instrumentos adecuados para "medir" el grado de equilibrio económico interterritorial existente en cada momento, pese a algunos intentos aislados por parte de la doctrina económica, a partir del análisis de sistemas (456).



BIBLIOTECA
DE DERECHO

4.- Recapitulación final

Estas dificultades prácticas, que no pueden desconocerse, para la efectiva aplicación del principio de solidaridad, no obstan a las conclusiones sobre el significado fundamental de este principio, como criterio rector de la organización territorial de la Hacienda Pública, expuestas en los distintos capítulos de este trabajo, y que sintetizamos a continuación:

a) La solidaridad no es un principio político o un mero valor ético, sino un principio jurídico constitucional inmediatamente aplicable, que vincula al legislador, a la Administración y a los Tribunales.

b) Técnicamente, el principio de solidaridad debe desligarse de otros preceptos y principios con un contenido similar, de carácter redistributivo, como los principios de capacidad contributiva o de equitativa distribución del gasto público. En efecto, la Constitución, aunque no es siempre rigurosa en el empleo de esta expresión, parece querer reservar el término para referirse a las relaciones interterritoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí, excluyendo por tanto la problemática de la redistribución interpersonal e intersectorial de la renta. Lógicamente, las exigencias del principio de solidaridad interterritorial se proyectan también al ámbito intracomunitario, pero la Constitución no se refiere expresamente a este aspecto de la solidaridad, cuya realización confía el artículo 2.2 de la L.O.F.C.A. a cada Comunidad Autónoma.

c) La solidaridad así entendida tiene un contenido básico que es estrictamente financiero: la compensación (Finanzausgleich) horizontal entre las Comunidades Autónomas. A ello se refiere el artículo 138.1 de la Constitución cuando establece

ce que "el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad... velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio...". La compensación vertical (entre el Estado y las Comunidades Autónomas), en cambio, no es una manifestación del principio de solidaridad, sino exclusivamente de los principios de autonomía y suficiencia.

d) La compensación horizontal que exige la Constitución puede ser tanto directa (transferencias de unas Comunidades Autónomas a otras) como indirecta (a través de los Presupuestos del Estado), siendo ésta última la opción acogida por el legislador, aunque no se pueden descartar "a priori" mecanismos de compensación directa, especialmente en los supuestos de convenios entre las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución.

e) La compensación horizontal tiene un contenido mínimo que la propia Constitución se encarga de concretar en el artículo 158 de la Constitución. Por un lado, se exige que en todo caso los servicios públicos fundamentales, ya sean competencia del Estado o estén atribuidos a las Comunidades Autónomas, se presten a un nivel mínimo en todo el territorio nacional, debiendo el Estado establecer en sus Presupuestos, en caso necesario, una asignación complementaria a las Comunidades Autónomas condicionada a la referida finalidad. Este es, empero, un mecanismo de compensación extraordinaria, ya que, en principio, el sistema ordinario de ingresos debe ser suficiente para que las Comunidades Autónomas presten el aludido nivel mínimo, y en este sentido la L.O.F.C.A. prevé que si las asignaciones hubiesen de reiterarse en un periodo de cinco años, deberá modificarse el sistema ordinario de ingresos de la Comunidad de que se trate, en concreto la participación en ingresos del Estado.

f) Por otro lado, el artículo 158.2 de la Constitución

exige la constitución de un Fondo de Compensación, cuyos fondos serán distribuidos por las Cortes a través del procedimiento especial previsto en el artículo 74.2, que se inicia en el Senado y que expresamente se destina a "corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad". Se trata, en éste caso, de un instrumento de compensación ordinaria, destinado íntegramente a gastos de inversión, que, precisamente por su carácter ordinario, debería ser el principal instrumento para la aplicación efectiva del principio de solidaridad, pero el desarrollo legislativo posterior ha desvirtuado en parte este significado del Fondo de Compensación Interterritorial. En efecto, el Fondo se ha configurado como carga general del Estado, por lo que se nutre de los Presupuestos Generales del Estado y no de aportaciones de las Comunidades Autónomas más prósperas. Este no sería un obstáculo grave, sobre todo si se tiene en cuenta que conforme al artículo 31.1 de la Constitución los Presupuestos se nutren fundamentalmente de la recaudación obtenida mediante un sistema tributario justo inspirado en la capacidad contributiva, lo que lógicamente debe suponer una mayor aportación, en general, de los residentes en las Comunidades más prósperas. Tampoco constituye, a nuestro juicio, un obstáculo para la solidaridad el que el Fondo se distribuya en su mayor parte en función de la inversa de la renta por habitante, según la L.O.F.C.A.. En este punto, la ley del F.C.I., se ha apartado del mencionado criterio, estableciendo en su lugar el cuadrado de la inversa por habitante ponderado por la población residente en cada Comunidad, lo que un sector de la doctrina considera inconstitucional, pero entendemos que es precisamente la Ley del Fondo -elaborada en la forma prevista en el artículo 74.2 de la Constitución- y no la L.O.F.C.A., la norma habilitada para fijar los criterios de distribución, por un lado, y que el ponderar el cuadrado de la renta por habitante por la población no es contra

rio a la solidaridad, que exige un equilibrio equitativo, esto es, teniendo en cuenta las mayores necesidades de los territorios más poblados. Sin embargo, sí es un obstáculo para la realización efectiva de la solidaridad el que la ley reguladora del Fondo de Compensación lo haya configurado no como un instituto exclusivamente al servicio de la compensación horizontal, sino también, y no en pequeña cuantía, como una vía para garantizar la suficiencia de las Comunidades Autónomas. Esta es una consecuencia de la forma de calcular el coste de los servicios transferidos a efectos de determinar el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los tributos del Estado, en el periodo transitorio, ya que dicho coste efectivo incluye sólo la inversión de reposición, por lo que toda la inversión nueva ha de canalizarse a través del Fondo, y por tanto todas las Comunidades Autónomas, aún las más desarrolladas, son beneficiarias del mismo. Este es, a nuestro juicio, el punto de más dudosa constitucionalidad en la regulación del Fondo, por lo que debería meditar-se la conveniencia de su modificación, ya que el Fondo, tal como está previsto en el artículo 158.2, es un instrumento al servicio de la compensación horizontal pero no de la suficiencia. Hay que notar que esta modificación sería perfectamente compatible con la actual redacción de la L.O.F.C.A.

g) Los dos mecanismos de compensación horizontal a que nos hemos referido son el contenido mínimo que el artículo 158 de la Constitución exige para hacer efectivo el principio de solidaridad, pero el carácter abierto de la regulación constitucional no excluye otras técnicas aplicativas de la solidaridad. En particular, hay que destacar la participación de ingresos tributarios del Estado, ya que la L.O.f.C.A., en el periodo de finitivo, incluye criterios redistributivos a la hora de fijar el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma. Además, debería ~~utilizarse~~ el porcentaje de participación, junto con

la cesión de tributos, como mecanismos para financiar la inversión nueva a realizar por las Comunidades Autónomas, lo que permitiría destinar el F.C.I. únicamente a compensación horizontal, en el sentido propuesto en la nota anterior, y restringir el número de beneficiarios del F.C.I. Sin embargo, la remisión al acuerdo para fijar el porcentaje de participación de cada Comunidad no garantiza que efectivamente se tengan en cuenta criterios redistributivos. Otros mecanismos para hacer efectivo el principio de solidaridad, que no están regulados suficientemente en nuestro ordenamiento, aunque su uso es muy frecuente en el Derecho comparado, son las diversas técnicas de financiación conjunta de servicios públicos y gastos de inversión. También la solidaridad debe informar, lógicamente, las inversiones efectuadas directamente por el Estado.

h) La solidaridad, en esta vertiente de compensación a que nos venimos refiriendo, además de una exigencia positiva de la existencia de mecanismos que contribuyan a la consecución del equilibrio entre las diversas nacionalidades y regiones, encierra una prohibición de medidas encubiertas que alteren dicho equilibrio. Ello permite afirmar, como principio, la interdicción constitucional de medidas de compensación "oculta" (stille Finanzausgleich), algunas de las cuales están expresamente recogidas en la Constitución, como la prohibición de privilegios económicos (138.2) o la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio (art. 157.2)

i) Junto a la exigencia de equilibrio (compensación horizontal), el principio de solidaridad encierra una serie de exigencias de coordinación y eficacia. En este caso, no se trata de una proyección específicamente financiera, sino de exigencias más generales, que alcanzan a toda la actividad de los poderes públicos, incluida también, naturalmente, la actividad

financiera. La Constitución se refiere en ocasiones genéricamente a este aspecto de la solidaridad junto con el anterior (art. 2), y en otras ocasiones, con respecto a la actividad financiera, se mencionan separadamente la coordinación y la solidaridad (156.1), pero entendemos que aquella es reconducible a ésta.

j) La solidaridad, como exigencia de coordinación, supone un deber de lealtad a las decisiones generales (Bundes-treue), en la adopción de algunas de las cuales participan las propias Comunidades Autónomas, por ejemplo, suministrando las previsiones en base a las cuales el Gobierno elabora el proyecto de plan económico general (art. 131.2 de la Constitución). La coordinación, por tanto, es un principio que exige, en unos casos, la actuación por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias, cuando la pasividad resulte perjudicial para los objetivos de interés general, y que en otros casos, constituye un límite a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, pudiendo servir incluso de fundamento de deberes y obligaciones "extra ordinem" de éstas. La coordinación se proyecta en todos los ámbitos de la actividad financiera -sin que sea preciso reproducir aquí las diversas manifestaciones concretas en cada caso, que hemos examinado en el capítulo IV- pero en sentido técnico no es preciso acudir al principio de solidaridad en cuanto exigencia de coordinación cuando ya esten atribuidas al Estado las competencias necesarias para asegurar el mínimo de uniformidad requerido, por ejemplo, a través de la regulación de las "bases" de determinadas materias.

k) La atribución al Estado de la función de garante de la aplicación efectiva del principio de solidaridad sirve para fundamentar sus facultades de control sobre toda la actividad de las Comunidades Autónomas. En particular, respecto a la actividad financiera, hay que afirmar -art. 153.d) de la Consti-

tución- la competencia del Tribunal de Cuentas, que se extiende a todos los ingresos (incluso los derivados de recursos proprios) y gastos de todas las Comunidades Autónomas (incluso las que tienen órganos propios de control). Además, el Estado tiene un poder general de vigilancia (Bundesaufsicht), y en supuestos determinados puede garantizar en última instancia la realización efectiva de la solidaridad a través de leyes de armonización (art. 150.3), que en materia financiera encuentran un especial apoyo en el artículo 157.3 de la Constitución, o a través de requerimientos a las Comunidades Autónomas, llegando incluso al empleo de la coacción estatal (Bundeswang) conforme a lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución.

1) Por último, hay que destacar el papel atribuido a la jurisprudencia y muy especialmente a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para determinar el contenido y hacer efectivo el principio de solidaridad. Hasta la fecha se observa la tendencia a recurrir al principio de solidaridad de forma accidental, buscando además apoyo en otros preceptos constitucionales, lo que es perfectamente explicable debido a la amplitud con que la Constitución recoge manifestaciones específicas de la solidaridad. Además, muchas de las conclusiones que el Tribunal Constitucional extrae de determinados principios constitucionales muy bien podrían reconducirse a la solidaridad. Piénsese, por ejemplo, en la doctrina construida en materia de Deuda Pública y operaciones de crédito en torno al principio de unidad de la política económica.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1).- Según la concepción de la autonomía "desde abajo", que tiene una notable tradición en el pensamiento jurídico regionalista español, las Comunidades Autónomas no se configuran como entes necesarios, sino accidentales, cuya constitución se confía a la iniciativa local. Es significativo a este respecto que se haya hablado de "Estado regionalizable" más que de Estado regional. Vid. L. Cosculluela Montaner, S. Muñoz Machado, Las Comunidades Autónomas (potestades legislativas, competencias e instituciones administrativas), pág. 6; O. Alzaga, La Constitución española de 1978. Comentario sistemático, pág. 820.

Sin embargo, aunque la Constitución no impone la generalización de las autonomías a través de un reparto directo del territorio nacional, el resultado final del proceso ha llevado a esta solución, con la constitución de diecisiete Comunidades Autónomas

(2).- J. Martín Queralt, La Constitución española y el Derecho financiero, H.P.E., núm. 63 (1980), pág. 109.

(3).- J. Martín Queralt, loc. cit., pág. 110; L.M. Cazorla Prieto, Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria, Hacienda y Constitución, I.E.F., 1979, págs. 760-765

(4).- Como afirma H. Heller (Teoría del Estado, México, 1955, pág. 283), la dogmática jurídica constitucional "existe para servir al fin de una continuidad histórica y sistemática de la Constitución real; hacia ese fin ha de orientarse su método".

(5).- J. Martín Queralt, loc. cit., pág. 110

(6).- Vid. S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 184 a 186; Luciano Vandelli, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1982, págs. 197 y ss; J. Leguina, Las Comunidades Autónomas, en A.A.V.V., la Constitución española de 1978, Civitas, Madrid, 1980, pág. 758; E. Alvarez Conde, Las Comunidades Autónomas, E.N., Madrid, 1980, págs. 23-25. Una recopilación de los preceptos constitucionales y estatutarios en que se recoge el principio de solidaridad puede verse en el apendice legislativo que se incluye al final de este trabajo

(7).- Hans Pagenkopf, Der Finanzausgleich in Bundesstaat, W. Kohlhammer, Stuttgart, 1981, págs. 37 y ss. (Der interdisziplinäre Standort des Finanzausgleichs), y especialmente págs. 41 (Die staatsrechtliche Bedeutung), 43 (Die staatspolitische Bedeutung) y 44 (Die staatswirtschaftliche Funktion).

(8).- Leon Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, Lib. Fontemoing tomo I, París, 1927, págs. 116 y ss. Sobre el desarrollo de estas ideas aplicadas al caso español, vid. Fr. J. García

Roca, a quien seguimos en ésta exposición: La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento, R.F.D.U.C., núm. 70 (1983), pág. 260

- (9).- Jesús Leguina, Las Comunidades Autónomas, cit., pág. 758
- (10).- Fr. J. García Roca, loc. cit., pág. 261.
- (11).- Fr. J. García Roca, loc. cit., pág. 262. Otra noción que puede cumplir una finalidad análoga a la de "solidaridad política" es la de "autonomías integradas", acuñada por Pérez Moreno en varios trabajos, especialmente: "El concepto de autonomías integradas, una clave interpretativa de la Constitución Española", en A.A.V.V., Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización y convenios, Instituto García-Oviedo, Sevilla, 1980, págs. 15 a 45. En dicho trabajo se concluye en la necesidad de mecanismos de participación para que exista una verdadera autonomía. El mismo concepto de "autonomías integradas, pero con un sentido distinto, es utilizado por Fr. J. García Roca y P. Santolaya: "Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución", R.F.D.U.C., núm. 66, pág. 147 y ss
- (12).- Heinrich Triepel, Derecho Público y Política, Madrid, 1974
- (13).- I. de Otto, La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional, en A.A.V.V., El Tribunal Constitucional, I.E.F., Madrid, 1981, vol. III, pág. 1948 y ss.
- (14).- Sobre el concepto y los supuestos de solidaridad en la relación jurídica tributaria, vid. mi comentario al art. 34 de la L.G.T., publicado en el número 50 de la revista C.T. con el título "La solidaridad tributaria".
- (15).- Una exposición de la solidaridad en el Derecho público puede verse en Fr. J. García Moreno, op. cit., pág. 252 y ss. a quien seguimos en este apartado
- (16).- Leon Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, Lib. Fontemoing París, 1927 (tomo I) y 1930 (tomo III).
- (17).- Durkheim, La división du travail social, 1981
- (18).- Leon Duguit, op. cit., tomo I, en especial pág. 116.
- (19).- Leon Duguit, op. cit., tomo III, págs. 639 y ss.
- (20).- Carbone, I doveri pubblici individuali nella Costituzione, 1968; G. Lombardi, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Giuffrè. Milano, 1967.
- (21).- Maximo Villone, Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana, Jovene, Napoli, 1980
- (22).- Manuel García Pelayo, "Las transformaciones del Estado com-

temporáneo", Madrid, 1977; y especialmente "El status del Tribunal Constitucional", R.E.D.C., núm. 1 (1981) pág. 27

- (23).- Sobre la construcción de la Hacienda Pública como ordenamiento encuadrado en esa institución u ordenamiento jurídico más amplio y complejo que es el Estado, y distinto de la Administración pública, vid. F. Vicente-Arche Domingo, Hacienda Pública y Administración pública, H.P.E., núm. 26 (1974), págs. 101 y ss.
- (24).- K. Vogel, La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional, H.P.E., núm. 59, págs. 15-16
- (25).- Desde este punto de vista, cfr. el ya clásico trabajo de F. Saínz de Bujanda, Organización política y Derecho financiero, Hacienda y Derecho, vol. I, págs. 119 y ss.; en la doctrina francesa P.M. Gaudemet: L'apport de la science financière à la science politique, Revue fran-çaise de science politique, 1961, especialmente página 642. No debe extrañar, por ello, que las obras sobre las Haciendas federales comiencen exponiendo las íntimas conexiones de esta problemática con el Derecho Constitucional; tal ocurre, por ejemplo, con Jean Anastopoulos, Les aspects financiers du fédéralisme, L.G.D.J., Paris, 1979, págs. 1 a 3; o con Mario Bertolissi, L'autonomia finan-ziaria regionale, Cedam, Padova, 1983, el cual dedica el primer capítulo (págs. 5 y ss.) a "il coordinamento fi-nanziario fra enti territoriali como problema di Diritto Costituzionali".
- (26).- La "Constitución financiera" (Finanzverfassung) se defi-ne por Ulsenheimer, tras un riguroso análisis del Dere-cho positivo y la doctrina, como el conjunto de normas constitucionales relativas" a la compensación financie-ra, a la gestión financiera, a la jurisdicción fiscal, a las instituciones presupuestarias, a la presentación y ~~examen~~ examen de las cuentas de gestión, y a la deuda pública" (Untersuchungen zum Begriff der Finanzverfassung, G. Fis-her Verlag, Stuttgart, 1969, págs. 81 y 107)
- (27).- N.D. Reagan, The New Federalism, Oxford University Press, New York, 1972; M. Grodzins, The American System: A View of goverment in the United States, Chicago, 1966; D.J. Elazar, American Government: A View from the States, New York, 1972; D.S. Wright, Federal Grants-in-Aid: Perspectives and Alternatives, Washington, 1968
- (28).- V. Ostrom, "Operational Federalism: Organisation for the Provision of Public Services in the American Federal System", Public Choice, vol. 6, 1969, pág. 1 y ss.; G. Tullock: "Federalism: Problems of Scale". Ibidem, págs.

19 y ss; M. H. Sproule-Jones, Public Choice and federalism in Australia and Canada, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra, 1975

- (29).- Scharpf-Reissert-Schnabel, "Politikverflechtung: Theorie und Empirie des Kooperatives Föderalismus in der Bundesrepublik, 1976; J.J. Hesse (y otros) Politikverflechtung im föderativen Staat, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1978
- (30).- K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, I, Munich, 1977, pág. 596-7; AAVV, Föderalismus als Partnerschaft. Interdependenz und Autonomie in Bundesstaat. Partnerschip in Federalism. Interdependence and Autonomy in Federal System (bajo la dirección de M. Freükel), Berna, Francfort a/M, Las Vegas, 1977; Reagan, op. cit., pág 23; Bernard Schwartz, A Commentary on the Constitution of the United States, I, New York, 1963; J.J. Schwartz, Fédéralisme coordonné. Elements pour une synthèse entre l'harmonisation fiscale, la politique régionale et la péréquation financière, Berna y Stuttgart, 1978, etc.
- (31).- Una clasificación de estos desequilibrios y sus causas en Alain Guengant, Equité territoriale et inégalités, librairies techniques, 1983, especialmente cap. 3
- (32).- "Il apparaît que l'évolution économique des cent dernières années a joué, de façon presque uniforme, dans le sens de la concentration du pouvoir, provoquant par là un renforcement de l'autorité centrale et développant des solidarités nationales qui débordent les frontières des Etats particuliers" (J. Rivero, Introduction a une étude de l'évolution des sociétés fédérales", Bulletin UNESCO, 1952, pág. 37 y ss.)
- (33).- J. Anastopoulos, op. cit., pág. 11.
- (34).- A. Moster, Finances publiques et fédéralisme en Allemagne, Strasbourg, 1970; en un sentido similar se expresaba W. Henle (Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik, D.OV, 1966) para quien el "dilema" del Estado federal está en asegurar "una mejor organización financiera en detrimento del federalismo" o preservar "el federalismo en detrimento de la organización financiera" (pág. 608).
- (35).- Sobre el origen de esta denominación y su significado jurídico vid. Albert Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat und seine staatsrechtliche Bedeutung, Berlin, 1922
- (36).- R.A. Musgrave: Essays in Fiscal Federalism, The Brookings

Institution, Washington D.C., 1965; W.E. Oates, Fiscal Federalism, New York, 1972; W. Anderson, Intergovernmental Fiscal Relations. University of Minnesota Press, Minneapolis, 1956; D.S. Wright, Intergovernmental Relations: An Analytical Overview, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 1974; B.P. Herber, Fiscal Federalism in the United States of America, Centre for Research en Federal Financial Relations, The Australian National University Canberra, 1975; etc.

- (37).- C. Palao Taboada, La Hacienda Regional y el Proyecto de Constitución, Universidad de Zaragoza, 1978.
- (38).- Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Kohlhammer, Stuttgart, 1981
- (39).- Sobre la subsunción de la actividad financiera en el seno de las diversas disciplinas científicas vid., por todos, F. Sainz de Bujanda, Sistema de Derecho Financiero, I, vol. 1º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977
- (40).- F. Sainz de Bujanda, Sistema, págs. 171 y ss.
- (41).- Vid los trabajos que se recogen en la Sección "Documentos" del núm. 35 (1975) de la revista H.P.E. (fundamentalmente Richard A. Musgrave, Teorias del federalismo fiscal, pág. 387 y ss.; Joseph A. Pechman, La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: de nuevo sobre el tema, pág. 419 y ss; R.A. Musgrave y A. Mitchell Polinsky, La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: un punto de vista crítico, pág. 424 y ss.) y el estudio introductorio de Emilio Albi Ibañez, La teoría económica y la descentralización fiscal, pág. 375 y ss. Un enfoque general de introducción al tema también en J. García Javaloy, Las autonomías regionales y la política económica, D.A., núm. 181 (1979), págs. 299 y ss.
- (42).- C. Albiñana García-Quintana, Las Haciendas Regionales: Condiciones y objetivos, R.E.R., núm. 4 (1979), págs. 141 y ss.
- (43).- F. Domínguez del Brio, Algunos aspectos generales de la Teoría Económica de la Descentralización Fiscal, ponencia presentada en el C.E.C., Madrid, 1979.
- (44).- G.K. Shaw: Introducción a la Teoría de la Política Macroeconómica, Madrid, 1974
- (45).- L. Robbins, The Theory of Economic Policy, MacMillan, Londres, 1970.

- (46).- J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956 (traduc. castellana en Fondo de Cultura Económica)
- (47).- *Introduzione alla politica económica*, *Giornale degli Economisti*, febrero 1934
- (48).- E. Egner, *Politica Regional y Desarrollo Económico*, Deusto, Bilbao, 1967
- (49).- *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1957
- (50).- J.K. Galbraith: *Economic Development in Perspective*, Cambridge, 1962
- (51).- J. García Javaloy, *Las autonomías regionales y la política económica*, cit., pág. 365.
- (52).- Javier Irastoza, *Hacia una delimitación de la política económica*, *Revista Española de Economía*, núm. 1 (1971). Aunque en ocasiones se ha afirmado que "... la economía puede ser, y en parte lo es, una ciencia positiva... La economía positiva es, en principio, independiente de cualquier postura ética de tipo particular o de juicios normativos" (Milton Friedman, *Essay in Positive Economics* (traduc. castellana en Gredos, Madrid, 1967), esto no es en modo alguno aplicable a la rama normativa del análisis económico. Como afirma Gunnar Myrdal "no existe una ciencia social desinteresada y, por razones lógicas, no puede existir; nuestros propios conceptos estan cargados de valores... y no pueden ser definidos sino en términos de valoraciones políticas" (Valve in Social Theory, Londres, 3ª ed., 1968)
- (53).- Stuart Holland, *The Regional Problem*, Londres, 1976. Vid. tambien J. Lajugie, P. Delfaud y C. Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, 1979 y los estudios monográficos de la O.C.D.E., especialmente: *Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de L'O.C.D.E.*, 2 vols. Paris, 1976; *Les politiques régionales: perspectives*, Paris, 1977; en relación con los países del Este, K. Mihailovic, *Regional Development. Experiences and prospects in Eastern Europe*, Paris y La Haya, 1972.
- (54).- En relación con las Comunidades Europeas, vid. la bibliografía publicada en el *Bulletin de renseignements documentaire*, C.E.E., Bruselas-Luxemburgo, 1978, págs. 51 y ss
- (55).- A. D. Giannini, *Diritto finanziario e Scienza delle finanze*, *Riv. It. Dtto. Fin.*, 1939. núm. 1, pág. 9.
- (56).- *Metodología del Diritto finanziario*, *Rass. Dtto. Pubbl.*,

XV, 1960, págs. 1 y ss. (versión castellana del profesor F. Vicente-Arche: Metodología del Derecho financiero, R. D.F.H.P., 1961 num. 42)

- (57).- Il discorso sul metodo nel Diritto finanziario, Jus. 1958, fasc. IV, en especial pág. 16
- (58).- F. Sainz de Bujanda, Sistema de Derecho Financiero, tomo I, vol. 1º, cit., pág. 390
- (59).- Aunque los artículos 138.1 y 158.2 C.E. parece establecer una conexión entre solidaridad y corrección de los desequilibrios, en el terreno teórico dicha relación es discutible, como pone de manifiesto M.T. Soler Roch, El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico (págs. 8 y ss.)
- (60).- Vid. Blanco Magadan y Fernández Marugan, Aspectos financieros de la regionalización en el Reino Unido (Informe Kilbrandon), H.P.E., núm. 54, 1978, págs. 231. (Apud M. T. Soler Roch, loc. cit., pág. 8)
- (61).- C. Palao Taboada, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit., pág. 57
- (62).- Economic Analysis of Tax Harmonization, en Fiscal Armornization in Common Markets, ed. por Carl S. Shoup, Columbia University Press, New York y Londres, vol. I, 1967, págs. 19 y ss. (apud C. Palao, loc. cit., nota 110)
- (63).- Intervención del Ministro de Hacienda, J. Garcia Añoveros durante la discusión en el Senado del primer proyecto de ley reguladora del F.C.I. (citado por M.T. Soler Roch, loc. cit., pág. 9)
- (64).- M. T. Soler Roch, loc. cit., pág. 9
- (65).- M.T. Soler Roch, loc. cit., págs. 9-10
- (66).- A. Rodriguez Bereijo, Derecho Financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución, en "Estudios sobre el proyecto de Constitución", C.E.C., Madrid, 1978, págs. 347 y ss.; J.J. Bayona de Perogordo, Procedimiento y control del gasto público, P. y G.P., núm. 13 (1982), pág. 52
- (67).- Martin Queralt, La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía, H.P.E., núm. 59, pág. 151; Palao Taboada, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit., pág. 57; Cazorla Prieto, El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas, H.P.E., núm. 59, pág. 52; Pérez Moreno, Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de

solidaridad regional, en "Estudios sobre el proyecto de Constitución", cit., pág. 709

- (68).- Martin Queralt, La Constitución española y el Derecho financiero, H.P.E., núm. 63 (1980). pág. 110
- (69).- Además de la obra del profesor Sainz de Bujanda, hay que citar aquí el trabajo de A. Rodríguez Bereijo, Introducción al estudio del Derecho financiero, I.E.F., Madrid, 1976, pág. 353 y ss.
- (70).- J. Martin Queralt, La Constitución española y el Derecho financiero, H.P.E., núm. 63 (1980), págs. 113 y ss.
- (71).- La S.T.C. de 2 de febrero de 1981 declara que "los principios generales del Derecho incluido en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico-como afirma el art. 1.4 del Título preliminar del Código Civil- que debe ser interpretado de acuerdo con los mismos", añadiendo luego una referencia expresa al "carácter específico del valor aplicativo -y no meramente programático- de los principios generales plasmados en la Constitución".
- (72).- Aparte del trabajo de Martin Queralt, La Constitución española y el Derecho financiero, y los de F. Sainz de Bujanda y A. Rodríguez Bereijo, ya citados, vid. E. García de Enterría, Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo, R.A.P., núm. 40; Hernández Gil, El positivismo jurídico 1982; Ollero, Interpretación del Derecho y positivismo legalista, 1982, etc.
- (73).- E. García de Enterría, op. cit., págs. 199-200
- (74).- E. García de Enterría, op. cit., pág. 204
- (75).- J. Martin Queralt, op. cit., págs. 115 y ss.
- (76).- Principio de legalidad, Estado material del Derecho y facultades interpretativas y constructoras de la jurisprudencia en la Constitución, en especial pág. 105.
- (77).- Ello ha sido puesto de relieve, con referencia al F.C.I., por M.T. Soler Roch, El fondo de compensación interritorial: un análisis jurídico, cit., pág. 1.
- (78).- Sobre esta temática, vid. J. Martin Queralt, loc. cit., págs 100 y ss.
- (79).- N. D'Amati, Schema costituzionale dell'attività impositiva, Dtto. Prat. Trib., 1964, págs. 453 y ss; A. Amatucci, Funzioni e disciplina del bilancio dello Stato, Jovene, Napoles, en especial pág. 75 y ss; F. Sainz de Bujanda, Sistema..., cit.; F. Vicente-Arche, Notas sobre

el gasto público y contribución a su sostenimiento en la Hacienda Pública, R.E.D.F., núm. 3 (1974); A. Rodríguez Bereijo, Introducción al estudio del Derecho financiero cit.,; Cfr. la exposición de J. Martín Queralt, loc. cit. págs. 103 y ss.

- (80).- El apartado 2 del art. 31 fue apobado en virtud de una enmienda del profesor Fuentes Quintana, recogiendo una referencia expresa a la justicia en el gasto que no aparecía en el proyecto de Constitución, sobre lo que, con anterioridad a los debates había llamado la atención A. Rodríguez Bereijo, Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución, en "Estudios sobre el proyecto de Constitución", C.E.E. Madrid, 1978, pág. 353
- (81).- J. Martín Queralt, loc. cit., pág. 101
- (82).- Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, 2ª ed., 1950 II, pág. 172
- (83).- J. Jessen, "Finanzausgleich", Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4ª ed., pág. 786
- (84).- Wilhelm Bickel, La compensación financiera, en la traducción del tomo I del Handbuch der Finanzwissenschaft dirigido por W. Gerloff y F. Neumark, Buenos Aires, 1961, pág. 448.
- (85).- S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 139 y ss.
- (86).- Recursos de inconstitucionalidad previos promovidos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña y por 50 diputados de las Cortes Generales contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, S.T.C. 76/1983 de 5 de agosto (B.J.C., núm. 30, págs. 1095 y ss.)
- (87).- La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional, R.E.D.C., núm. 2
- (88).- Vid. Cosculluela Montaner y Muñoz Machado, Las Comunidades Autónomas (potestades legislativas, competencias e instituciones administrativas), pág. 6; O. Alzaga, La Constitución española de 1978. Comentario sistemático, pág. 820

Sobre la posibilidad de construir un tipo intermedio entre el Estado federal y el Estado unitario vid. Ambrosini, Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale, R.D.P

1933; en la doctrina española, el máximo teorizador sobre el Estado regional es J. Ferrando, *El Estado unitario, el Federal y el Estado regional*, Madrid, 1978.

- (89).- Algún autor (Ferrando, op. cit.) entiende que el simple empleo de la palabra "nación" o "nacionalidad" implica el reconocimiento de soberanía a la entidad territorial correspondiente, pero parece que las notas caracterizadoras del concepto de nacionalidad son las singularidad cultural, lingüística e histórica o la cohesión social en un momento dado, y no la soberanía.
- (90).- S.P. Ayer, *Federalism and Social Change*, Londres, 1961, pág. 3.
- (91).- Kelsen, *Teoría General del Estado* (traduc. de Legaz Lacambra) E.N., Mejico, 1979
- (92).- Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milan, 1961
- (93).- Jean Anastopoulos, *Les aspects financiers du fédéralisme*, L.G.D.J., Paris, 1979, passim; y especialmente el prólogo de P. Amselek, págs. II-IV
- (94).- Esta es una idea clásica en la doctrina federal, que entiende que la mayor parte de las materias son "res mixta" (K. Stern, *Das Staatsrecht*, cit., pág. 449), y que ha sido ampliamente desarrollada por el profesor García de Enterría, entre otros (cfr. apéndice bibliográfico)
- (95).- En este sentido se ha pronunciado el T.C., en el recurso de inconstitucionalidad núm 186/1980; S. de 2 de febrero de 1981 (B.J.C., núm. 1, pág. 7)
- (96).- Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, C.E.C., julio, 1981, pág. 11
- (97).- Cfr. las "Instituzioni di Diritto Pubblico", 9ª ed., Padua, 1976, de C. Mortati; y la voz autonomía, en Santi Romano, "Frammenti di un Dizionario Giuridico", Milán. 1947 (trad. castellana Buenos Aires, 1964).
- (98).- En el artículo 137, como en el art. 1 y en el 56, el término Estado alude al "Estado-ordenamiento" o "Estado-comunidad", que comprende a todas las manifestaciones de poder que se dan dentro del mismo; concepto distinto del de "Estado-persona" o "Estado-organización" (arts. 3.1; 149 y 150) que se refiere únicamente al conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas entidades a las C.C.A.A. y otros entes territoriales autónomos (Vid. S.T.C. de 28 de julio de 1981). Cfr. también D. Pasini, *Stato-governo, e Stato-società*, Milan, 1978.

- (99).- Cfr. las Sentencias de 2 de febrero, 14 de julio y 28 de julio de 1981. El Tribunal considera en estas sentencias que la autonomía se sustancia en un poder de dirección política, lo que supone, en el caso de las leyes básicas que puede dictar el Estado en caso de competencias concurrentes, por ejemplo, que ello "no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme... sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario".
- (100).-S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, I, cit., especialmente págs. 180 a 182.
- (101).-Las competencias que se pueden asumir en los Estatutos depende también del procedimiento seguido para el acceso a la autonomía, de manera que mientras las Comunidades de segundo grado sólo pueden recibir en un momento competencias en relación con las materias enunciadas en el artículo 148, las Comunidades de primer grado sólo tienen el límite de las materias expresamente reservadas al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución.
- (102).-En el Derecho comparado existe a menudo cláusulas residuales (residualy clause; Vorbehaltsklausel) pero normalmente en favor de los Estados miembros. Además las cláusulas de competencia residual no operan automáticamente sino que antes es preciso indagar si al margen de las competencias expresas existen otras implícitas (implied powers) o derivadas "aus der Natur der Sache" o "aus dem Sachzusammenhang".
- (103).-S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto (B.J.C. núm. 30), fundamento jurídico núm. 4
- (104).-S.T.C. 18/1982, de 4 de mayo (B.J.C. núm. 13).
- (105).-En este sentido la S.T.C. de 14 de julio de 1981 califica a las C.C.A.A. de "Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política". Sobre la importancia del elemento territorial vid. A. Nieto, Entes territoriales y no territoriales, R.A.P., núm. 64
- (106).-S. Muñoz Machado, op. cit., I, pág. 200 y ss.
- (107).-Vid. Anastopoulos, op. cit., passim; En este sentido, observando la tendencia a la progresiva centralización de los poderes financieros, concluye Wilhelm Bickel (en el Tratado de Finanzas dirigido por Gerloff y Neumark, cit., págs. 458 a 460) que "por ingratas que sean las tendencias centralizadoras en vista de la importancia de una viva autonomía regional y comunal desde el punto de vista de la política del Estado, son difíciles de frenar y solamente suponen el postulado de no implantar la cen

tralización de la legislación y administración allí donde de las condiciones no lo obliguen"

- (108).-De la démocratie en Amerique, último capítulo
- (109).-K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962
- (110).-La expresión es de P. Amselek, en el prólogo a los Etudes et documents de Droit budgétaire fédéral, Travaux du Centre de Droit Public Interne, Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg, Paris, L.G.D.J., 1974, pág: 4
- (111).-Anastaopoulos, op. cit., pág. 403
- (112).-J. Martin Queralt, La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía, H.P.E., núm. 59; En cuanto a la doctrina italiana, un análisis de las distintas posturas en J.L. Muñoz del Castillo y M. Vega Herrero, El reparto de las competencia financieras en Italia: la financiación de las regiones, D.A., núm. 181 (1979), págs. 9-12
- (113).-Vid. J. Ramallo, Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas, en "Hacienda y Constitución", J.E.F. 1979, pág. 108
- (114).-Vease el trabajo de Martin Queralt, antes citado; L.M. Cazorla Prieto, El poder tributario en el Estado contemporáneo, I.E.F., 1981. Algún autor prefiere calificar el poder tributario de las Comunidades Autónomas como "poder originario (atribuido por la Constitución) de segundo grado (limitado por las leyes)". En este sentido, J. Lasarte Alvarez, El principio de legalidad tributaria en el Proyecto de Constitución española de 1978", en Hacienda y Constitución, cit.; sobre las distintas posibilidades interpretativas del artículo 133, números 1 y 2, vid. L. Sánchez Serrano, El poder tributario de las Comunidades autónomas, R.E.D.F., núm. 29 (1981), pág. 75 y ss.
- En relación con la Hacienda de coordinación, V. Cozza, Autonomía finanziaria regionale e coordinamento, napoles, 1979. La concepción de la Hacienda como un ordenamiento, y la inclusión en el mismo de los ordenamientos territoriales, en F. Vicente-Arche Domingo, Hacienda pública y administración pública, H.P.E., núm. 26
- (115).-C. Palao Taboada, La Hacienda regional, cit.,; J. Martin Queralt, op.cit.
- (116).-Recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980; S.T.C. de

2 de febrero de 1981; B.J.C., núm. 1, págs. 7 y ss.

- (117).-Como ya ponía de relieve S. Stere, *Tendenze delle Finanze Pubbliche in Europa*, Riv. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1952.I, págs. 101 y ss.
- (118).-Vid. B.O.C de 17 de abril y 1 de julio de 1978, con el texto del Anteproyecto y el Dictamen de la Comisión, respectivamente. C. Palao Taboada, *La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución*, cit., pág. 11
- (119).-La primacia lógica de la atribución de funciones (y consiguientemente del gasto) sobre la distribución de ingresos ha sido puesta de relieve por W. Bickel, op. cit. pág. 456 y ss.
- (120).-Les Communautés Européennes et les finances publiques françaises, *Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg*, t. XXVII, Paris, L.G.D.J., 1975, pág. 100
- (121).-Vid. Richard A. y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, N. York, 1973, págs. 596 y ss; y el plateamiento que efectúa el profesor Palao, op. cit., págs. 13-14
- (122).-Sobre la X enmienda y sus interpretaciones jurisprudencialesm cfr. Hilf, *Das 10. Amendment im Wandel des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika*, J.O.R., N.F. t. 22, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1973, págs. 595 y ss
- (123).-En una concepción estricta, el principio de conexidad pone en relación competencias y gastos. Para la doctrina alemana, sin embargo, dicho principio exige también competencias sobre la financiación (Finanzierungskompetenz), es decir competencias sobre los ingresos (Ertragshoheit) Vid. el "Kommentar zum Bonner Grundgesetz (art. 104 a) de Vogel y Kirchhof; Hans-Uwe Erichsen, *Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länderverhältnis*, Verlag Gehlen, 1968.
- (124).-K. Vogel y otros, *Bonner komentar*, 2ª ed. 1971 (art. 104 a, núm. 31); J.A. Maxwell, *Financing State and Local Governments*, Washington, Brookings Institution, 1969, pág. 11.
- (125).-A. Kelly y W. Harrison, *The Constitutional Revolution in the American Constitution*, 1963
- (126).-Sobre las competencias implícitas en el caso alemán, vid. Bullinger, *Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat*, AöR, 1971, págs. 237 y ss.
- (127).-J.C. Vile, *The Structure of American Federalism*, 1961, pág. 3 y págs. 65 y ss.

- (128).-Como se ha puesto de relieve en Alemania, con ocasión de la reforma de 1969 (Vid. J. Kölble, Reform der Gemeinschaftsausgaben?, D.öV 1972, págs. 701 y ss .
- (129).-Vid. Anastopoulos, op. cit., págs. 61 y ss.
- (130).-Esta interpretación de la ley de Wagner permitiría enunciar otra ley financiera, sobre la "fuerza de atracción del presupuesto más importante" (Popitz y Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Klostermann, 1948, págs.18 y ss.
- (131).-Fr.X. Wisgott, Der Finanzausgleich in Österreich der 2. Republik, Vienne, 1973
- (132).-Vid. Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tubinga 1970, pág. 48
- (133).-El reparto de competencias financieras en la República Federal de Alemania, D.A., núm. 181; la financiación de las autonomías, en "La España de las autonomías", Espasa Calpe, Madrid, 1981.
- (134).-KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, W. Kohlhammer, Stuttgart, 1966, 2ª ed., págs. 56 y ss.
- (135).- A. Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat und seine staatsrechtliche Bedeutung, Berlin, 1921, págs. 22 y ss
- (136).-Formen und Probleme des Finanzausgleichs, en "Centralisation et décentralisation des finances publiques", Institut International de Finances Publiques, Congres d'Istanbul, La Haye, Paris, Saarbrücken, 1962, pág. 236 y ss.
- (137).-A. Hensel, op. cit., p'ag. 20
- (138).-W. Bickel, op. cit., pág. 462
- (139).-G. Jèze, Cours élémentaire de Science des finances et de législation financière française, Giard et Brière, 5ª ed., 1912, págs. 95 y ss.
- (140).-E. Rosini, Il decentramento finanziario in Italia. Premesse per uno studio analitico. Cedam, Padova, 1964, págs 25 y ss.; 57 y ss; 124 y ss.
- (141).-La distribución de los impuestos en una Hacienda federal, I.E.F., Madrid, 1978, págs. 36 y ss.
- (142).-Los fondos fiscales con finalidad redistributiva. I.E.A L., Madrid, 1976, especialmente págs. 159 y ss.
- (143).-Sobre las subvenciones vid. J. Nieves Borrego, Estudio

sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención, R.A.P., 1963, núm. 42; J. García Añoveros, La subvención en el impuesto de derechos reales, R.D.F. H.P., 1957, núm. 26; German Fernández Farreres, La subvención: concepto y regimen jurídico, I.E.F., Madrid, 1983; C. Lozano Serrano, Las subvenciones del Estado a los Municipios, I.E.A.L., 1981

(144).-Rosini, op. cit., pág. 57 y ss.

(145).-Vid los fondos fiscales con finalidad redistributiva, cit., pág. 158 y ss. Corregimos los criterios de clasificación para incluir los ingresos de origen no tributario.

(146).-L.M. Cazorla Prieto: El poder tributario en el Estado contemporáneo: un estudio, I.E.F., Madrid, 1981; L. Sánchez Serrano, El poder tributario de las C.C.A.A., R.E.D.F., núm. 29 (1981); P. Yebra Martull-Ortega, El poder financiero, Edersa, Madrid, 1977

(147).-A. Martinez Lafuente, La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1983; M. Lueiro Lores, La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, R.H.A.L., núm. 38 (1983), págs. 339 y ss.; C. Checa González, La delegación de competencias administrativas del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos, R.H.A.L., núm. 38 (1983), págs. 309 y ss; J. L. Codes Anguita, La cesión de impuestos estatales como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas, R.H.A.L., núm. 30 (1980), págs. 571 y ss; A. Caro Cebrian, Ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, C.T., núm. 48 (1984), págs. 47 y ss.; Fr. Nuñez Boluda, La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas: un examen de su normativa, R.H.A.L., núm. 40 (1984), págs. 39 y ss.

(148).-J. Ruiz Beato, Los recargos de las Comunidades Autónomas sobre los impuestos estatales. (VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado)

(149).-R. Muñoz López-Carmona, Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas R.H.A.L., núm. 38 (1983), págs. 325 y ss; J.M. Tejerizo López, La Deuda pública de las Comunidades Autónomas, R.E.D.F., núm. 23 (1979)

(150).-Linares Martin de Rosales, La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales, C.T., núm. 36

(151).-C. Palao Taboada, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit.,

- (152).-Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, cit., págs. 39 y ss.
- (153).-Vid. Joaquin Tornos, El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica. R.E.D.A., núm. 29 (1981), págs. 319 y ss.
- (154).-R.A. Musgrave, Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, Madrid, 1968, capítulo 1 y 8 g)
- (155).-W.E. Oates, Federalismo fiscal, I.E.A.L., Madrid, 1977, pág. 35
- (156).-Vid. Memoria del Proyecto de L.O.F.C.A., en el volumen con el debate parlamentario editado por el Servicio de publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, pág. 13 y ss.
- (157).-Para Alemania, vid. Constance Grewe-Leymarie, Le fédéralisme coopératif en république fédérale d'Allemagne, ed Económica, Paris, 1981; para el Derecho comparado en general, E. García de Enterría y otros, La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos Madrid, 1980.
- (158).-Como pone de relieve el Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las C.C.A.A., cit., págs. 119 y ss., la delimitación de las materias exclusivas y concurrentes en la Constitución y los Estatutos es tan ambigua que puede ser fuente de problemas
- (159).-Vid entre otras, las S.S. del T.C. de 28 de julio y 22 de diciembre de 1981; 28 de enero, 8 de febrero, 22 de febrero, 30 de junio, 26 de julio y 4 de noviembre de 1982; y 7 de abril de 1983
- (160).-S.T.C. de 28 de enero de 1982
- (161).- S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I, cit., págs. 492 y ss.
- (162).-S.T.C. de 16 de noviembre de 1981
- (163).-J.J. Ferreiro Lapatza, La financiación de las autonomías cit., págs. 168-169; S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I, págs. 347 y ss.
- (164).-Vid. S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, II, cit., págs. 411 y 415; Linares Martín de Rosales, Comentarios a la L.O.F.C.A., H.P.E., núm. 65, págs. 138 y ss.; en contra, entre otros, Ramallo Masanet, Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Au-

tónomas, Hacienda y Constitución, I.E.F., Madrid, 1979, págs. 123-124, según el cual, si el Estatuto es posterior a la L.O.F.C.A. prevalece aquél sobre ésta.

- (165).-S.T.C. 76/1983 de 5 de agosto (Pleno). Recursos previos de inconstitucionalidad núms. 311, 313, 315 y 316/1982, acumulados. Ponente Gloria Begué Cantón (B.O.E. de 18 de agosto de 1983; B.J.C. núm. 30)
- (166).-A. Moster, Finances publiques et fédéralisme en Allemagne, Estrasburgo, 1970, pág. 13
- (167).-W.Henle, Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiscalpolitik, DöV, 1966, pág. 608
- (168).-Linares Martín de Rosales, Comentarios a la L.O.F.C.A., cit., pág. 140
- (169).-J. García Añoveros, La Constitución española y las fuentes del Derecho, pág. 2121
- (170).-Cfr. S.T.C. de 2 de febrero de 1981 (pleno) en el recurso de inconstitucionalidad núm. 186/80 (B.O.E. de 24 de febrero de 1981); y S.T.C. de 14 de julio de 1981 (pleno) en el recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1981 (B.O.E. de 13 de agosto de 1981)
- (171).-La financiación de la Hacienda Regional, Universidad de Zaragoza, 1979, pág. 57.
- (172).-M.T. Soler Roch, El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico, cit., pág. 2.
- (173).-Fundamento jurídico 3 de la S.T.C. de 2 de febrero de 1981, y Fundamento Jurídico 3 de la S.T.c. de 14 de julio de 1981.
- (174).-Gumersindo Trujillo, L.O.A.P.A. y Constitución, Publicaciones del Gobierno Vasco, colección informe núm. 2, marzo 1982, págs. 21 y ss.
- (175).-Les aspects financiers du federalism, cit., passim. Observe que frecuentemente se utiliza en la literatura francesa (Anastopoulos, op. cit.,; Constance Grewe-Leymarie, Le federalisme coopératif en république fédérale d' Allemagne, cit.) el término "cooperación", que también aparece en la literatura alemana (G. Kisker, "Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland", Tubinga, 1971; R. Kunze, "Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern", Stuttgart, 1968) y que se ha extendido en la doctrina española, con un significado análogo, e incluso idéntico, al concepto de "solidaridad"

que es el acogido en la Constitución. En este sentido, cfr., por todos, el estudio preliminar del profesor García de Enterría a la obra colectiva, La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales, cit., págs. 24 a 26; ha sido precisamente un estudioso italiano, Luciano Vandelli (L'ordinamento regionale spagnole, Bologna, 1979, págs. 229-230) quien ha señalado sobre la propia experiencia italiana la oportunidad de pasar de "un regionalismo dualístico a una forma de regionalismo cooperativo", concluyendo que "la lectura del sistema español sobre esta clave puede ofrecer más de un motivo digno de atención y puede constituir una contribución útil al debate sobre los contornos de ese regionalismo cooperativo", y formulando así unos conceptos y términos que han sido acogidos sin reservas por nuestra doctrina.

- (176).-Hans Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Kohlhammer, Stuttgart, 1981, págs. 156 y ss.
- (177).-Hesse, Der Unitarische Bundesstaat, cit.
- (178).-Reagan, The New federalism, New York, 1972, pág. 157
- (179).-J.C. Vile, The Structure of American Federalism. 1961, pág. 3 y págs. 65 y ss.
- (180).-Anastopoulos, Les aspects financiers du fédéralisme, cit., págs. 74 y ss.
- (181).-El Informe ha sido publicado en la colección Informe del C.E.C., núm. 34, Madrid, 1981, págs. 27 y 28
- (182).-Sobre los conciertos económicos vid. Zabala y Allende, El concierto económico; que ha sido, qué es, qué debe ser, Bilbao, 1927; Vicario y Peña, Los conciertos económicos de las provincias vascongadas, Bilbao, 1909; Estecha y Martínez, Régimen político y administrativo de las provincias vascongadas, Bilbao, Imprenta provincial, 2ª ed. con dos apéndices, el último de 1935; J.I. del Burgo Régimen fiscal de Navarra. Los convenios económicos, Pamplona, 1972; Dictamen del Consejo de Estado sobre el convenio económico con Navarra, D.A. núm. 114; Tomás Ramón Fernández, Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos, R.E.D.A. núm. 7 (1975), págs. 513 y ss.
- (183).-J.J. Ferreiro Lapatza, La financiación de las autonomías, cit., págs. 174 y 175
- (184).-Informe de la Comisión de Expertos, cit., pág. 36
- (185).-S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, cit., pág. 445.

- (186).-F. Vicente-Arche, El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas, R.E.D.F., núm. 32 (1981).
- (187).-J. Lasarte, La financiación de las Comunidades Autónomas, D.A., núm. 181 (1979), pág. 438.
- (188).-José Luis de Juan y Peñalosa, El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos., D.A., núm. 181 (1979), págs. 221 y ss.
- (189).-Informe, cit., especialmente, pág. 36
- (190).-J.J. Ferreiro Lapatza, op. cit., págs. 175-176; Informe cit., pág. 39
- (191).-La oportunidad de los estudios comparatistas sobre las técnicas federalistas y regionalizadoras, frente al historicismo convencional y el aventurismo, ha sido puesta de relieve, entre otros por Eduardo García de Enterría, Estudio preliminar a "la distribución de las competencias económico... cit.", págs. 15 y ss.
- (192).-El texto constitucional más antiguo, el de Estados Unidos, no codifica formalmente el principio de solidaridad como competencia estatal. La distribución de competencias se realiza de una forma muy diferente a la Constitución española. El artículo I, sección 8, apartado I señala los poderes del Congreso, y la sección 10, apartado I de dicho artículo recoge los límites a los Estados; la decima enmienda completa esta distribución con una cláusula residual en favor de estos últimos y del pueblo. La jurisprudencia, que ha interpretado elásticamente los poderes federales se basa sobre todo en el art. I, secc. 8, ap. II (general welfare) y ap. IV(interstate commerce), así como en el último apartado de dicho artículo y sección, que consagra el poder del Congreso para hacer todas las leyes "which shall be necessary and proper" para el ejercicio de los poderes constitucionales; y en la "supremacy clause" (art. VI, ap. II).
- (193).-Vid. Herber, Fiscal Federalism in the United States of America, The Australian National University, Camberra, 1975; sobre el detalle de las fórmulas utilizadas en la distribución de recursos, R.D. Reis chauer, General Revenue Sharing. The Program's Incentives, en W.E.Oates (ed) Financing New Federalism, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975.
- (194).-Vease W.W. Heller, Nuevas dimensiones de la economía política, Ed. Labor, Barcelona, 1968, págs. 126 y ss; Joseph A. Pechman, Financing State and local Governments, Proceedings of a Symposium on Federal Taxation, American

Bankers Association, New York, 1965, pág. 76; y Financing State and local Governments (Revenue Sharing Revisited). Federal Reserve Bank of Boston, 1970 (Versión castellana en H.P.E., núm. 35, págs. 419 a 424)

- (195).-Sobre el sistema americano vid. J. Zurdo Ruiz-Ayucar, El reparto de competencias financieras en Estados Unidos, XXIV S.E.D.F., Madrid, 1976; L. Ortega Alvarez, La división de competencias económicas en los Estados Unidos, en "La distribución de las competencias económicas entre el poder central..." cit., págs. 35 y ss.; A. Pedros Abello, El sistema estadounidense de "Revenue Sharing"; resultados y enseñanzas de su aplicación, D.A., núm 181 (1979), págs. 129 y ss.
- (196).-Ver los números de septiembre y diciembre de 1979 de The Canadian Bar Review, enteramente dedicados a "Essays on Constitutional Reform"; y Usher "How Should the Redistributive Power of the State be Divided between Federal and Provincial Governments?" Canadian Public Policy, 1980 págs. 16 y ss.
- (197).-Vid. G. L'Ecuyer, La Cour Suprême du Canada et le partage de competences, Quebec, 1978; y S. M. Machado, La distribución de las competencias económicas en Canadá, en "la distribución de las competencias económicas entre el poder central..." cit., págs. 87 y ss.
- (198).- Vid. L. Ortega Alvarez, El proyecto de devolución de poderes a Gales y Escocia, en "La distribución de las competencias económicas..." cit., págs. 287 y ss; y en la sección documentos de H.P.E., núm. 54 (1978): Problemas financieros de la devolución regional de poderes (Informe Kilbrandon), págs. 234 y ss.; Alan T. Peacock y Lord Crowther-Hunt, Consideraciones financieras del "Memorandum de Disconformidad", págs. 268 y ss.; Lord Crowther-Hunt, Un esquema económico y financiero, págs. 281 y ss.; precedidos del trabajo de Juan A. Blanco-Magadán y Francisco M. Fernández Marugán, Aspectos financieros de la regionalización en el reino Unido, págs. 221 y ss.
- (199).-Por ejemplo Ad. Wagner, Finanzwissenschaft, 3ª ed., 1883 tomo 1, págs. 18 y ss.; 92 y ss.
- (200).-A. Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatrechtlichen Bedeutung, 1922; Georg von Schanz, Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern und der inner bayrische Finanzausgleich, Finanzarchiv, 14, 1927; J. Popitz, Der Künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Studiengesellschaft für Finanzausgleich, 1932; W. Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, 1948.

- (201).-H. Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Kohlha
mmer, Stuttgart, 1981
- (202).-J.J. Ferreiro Lapatza, El reparto de las competencias
financieras en la República Federal de Alemania, D.A.,
núm. 181, págs. 41 y ss.; Idem, Hacienda Pública y au-
tonomía en la Ley Fundamental de Bonn, R.E.D.F., núm.
13 (1977), págs. 5 y ss.; L. Parejo Alonso: Las competen-
cias constitucionales-económicas en Alemania Federal, en
"La distribución de las competencias económicas...", cit.
págs. 149 y ss.
- (203).-Ferreiro, loc. cit.; Palao, op. cit., págs. 24-25
- (204).-Cfr. Rupp, Zum problem der Bundestreue in Bundesstaat,
Hamburgo, 1962; H.W. Bayer, Die Bundestreue, J.C.B. Mohr
(Paul Siebeck), Tübingen, 1961; H.A. Schwarz-Liebermann,
Une notion capitale du Droit constitutionnel allemand:
la "Bundestreue" (fidélité fédérale), R.D.P., 1979, (Num.
3), págs. 769 y ss.
- (205).-Sin embargo, algún autor (B. Kowalsky, Die Rechtsgrund-
lagen der Bundestreue, München, 1970, considera la soli-
daridad como una expresión de la idea de Estado de Dere-
cho, y en este sentido la integra en el artículo 20 de
la Grundgesetz.
- (206).-P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5ª ed.
Tübingen, 1911, vol. I, pág. 246
- (207).-R. Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchis-
chen Bundesstaat, Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin,
1955, pág. 39
- (208).-En "Unitarismus und Föderalismus in Deutschen Reich, Tü-
bingen, 1907, Triepel adopta una postura más reservada,
pero posteriormente reconoce con toda claridad el prin-
cipio de solidaridad en Die Reichaufsicht, Berlin, 1917.
- (209).-B Verf. G.E., I, pág. 131; 12, pág. 254.
- (210).-Un caso similar planteado en España se ha resuelto apli-
cando el p. de igualdad, al que acude nuestro T.S. en lu-
gar de hacerlo al de solidaridad, en la medida en que
gratificaciones de Navidad en unos municipios pueden su-
poner discriminación injustificada. Cfr. S.T.S. de 28 de
septiembre de 1983)
- (211).- Jakob Steiger, Zum Finanzausgleich zwischen Bund und
kantonen. Schweizerischer Zentralblatt für Staats-und
gemeindeverwaltung 4 (1903-1904); Eugen Grossmann, Der
Finanzausgleich, Ibidem, 3 (1902-1903); Viktor J. Steiger,
Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Berna,

1923; Wilhelm Bickel, Finanzausgleich, en "Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, 2ª ed., Berna, 1955 et.

- (212).-Vid. las conclusiones de Eichenberger a un amplio documento sobre la reforma constitucional publicado en ZaöRV 1980, págs. 477 y ss., con el título: Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizensche Bundesverfassung. Eine Sicht seiner Entstehung und seiner verfassungsfunktionellen Problematik im zweiten Jahr nach der Veröffentlichung.
- (213).-Vid. L. Parejo Alfonso, Las competencias constitucionales económicas en Suiza, en "La distribución de las competencias económicas...", cit., págs. 103 y ss.
- (214).-Vid. L. Parejo Alfonso, Las competencias constitucionales económicas en Austria, op. cit., págs. 217 y ss.
- (215).-Vid. J. L. Muñoz del Castillo y M. Vega Herrero, El reparto de las competencias financieras en Italia: La financiación de las regiones, D.A., núm. 181 (1979), págs. 7 y ss.; A. Aparicio Pérez, Consideraciones sobre la Hacienda de las regiones con estatuto ordinario en el ordenamiento jurídico italiano y líneas de reforma, R.E.D.F., núm. 20 (1978), págs. 677 y ss.; M. Ogea Martínez-Orozco, La autonomía de las regiones italianas: aspectos constitucionales y financieros, XXIV, S.E.D.E., Madrid, 1976, págs. 473 y ss.; L. Ortega Alvarez, El reparto de competencias económicas entre Estado y regiones en Italia, en "La distribución de las competencias económicas...", cit., págs. 253 y ss.
- (216).-Mario Bertolissi, L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali, Cedam, Padova, 1983, quien pasa atenta revista a la doctrina y jurisprudencia sobre el tema
- (217).-J.L. Muñoz del Castillo y M. Vega Herrero, El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones, D.A., núm. 181 (1979), págs. 7 y ss.
- (218).-Fr. J. García Roca, La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento, cit., págs 253 y ss., a quien seguimos en la exposición de la doctrina italiana
- (219).-Giorgio Lombardi, Contributo allo Studio dei doveri costituzionali, Giuffrè, Milan, 1967
- (220).-Máximo Villone, Sciopero e solidarietà nella costituzione italiana, Jovene, Napoli, 1980
- (221).-Carlo Lavagna, Su alcune direttrici costituzionali per la regolamentazione degli scioperi, Giornale di diritto

del Lavoro e di Relazioni Industriali, núm. 14 (1982).

- (222).-A. Pizzorusso, *Lezioni di Diritto costituzionali*, Il Foro, Roma, 1981, en especial págs. 202 y ss.
- (223).-Vid. Leon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3 tomos, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1927-1930
- (224).-Román Ortíz Gutierrez, *Ingresos públicos no estatales y poder tributario en Bélgica*, XXIV S.E.D.F, Madrid, 1976 págs. 447 y ss.; Idem, *El reparto de las competencias financieras en Bélgica*, D.A., núm. 181 (1979), págs. 87 y ss.
- (225).- Vid. H.F. Voellmar, *Les finances de la Société des Nations*, La Haya 1924; L.G. Marcantonato, *L'administration financière de la Société des Nations*, Paris, 1938; Albert Sommer, *Les finances de l'Organisation des Nations Unies*, Zurich, 1951; Klaus Wilhelm Rath, *Europäischer Finanzausgleich*, 1953; *Les Communautés Européennes et les finances publiques françaises*, Annales de la Faculté de Droit de Strasbourg, t. XXVII, Paris, L.G.D.J., 1975; Commission des Communautés Européennes, *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, 2 vols., Bruxelles, 1977
- (226).-Vid. F. Sainz de Bujanda, *Planificación económica y Hacienda Pública en los Estados nacionales contemporáneos. El factor financiero en el proceso de la unidad europea* Hacienda y Derecho, vol. I, I. E.P., Madrid, 1955, págs. 97-98. Recientemente el autor insiste en esta tesis en *Un esquema de Derecho internacional financiero*, R.E.D.F., núm. 38 (1983), págs. 193-195
- (227).-El texto integro de la resolución del Parlamento europeo de 14 de septiembre de 1983 puede verse en el vol. 10, núm. 3 de la Revista de Instituciones Europeas, págs. 1145 y ss.
- (228).-El Proyecto de Tratado que instituye la Unión Europea (J.O.C.E., serie C, 77, de 19 de marzo de 1984) puede verse en el vol. XI, núm. 1 (1984) de la Revista de Instituciones Europeas, págs. 351 y ss.
- (229).-Comunidación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento europeas, de 4 de febrero de 1983, denominada "libro verde", Bruselas, C.O.M. (83) 10 final; traducida en Civitas R.E.D.F., núm. 38 (1983), págs. 235 y ss., en especial págs. 245 y ss. y 249 y ss.
- (230).-Journal Officiel, C. 309, de 10 de diciembre de 1979; y J.O. Annexe num. 248; Bull. C.E. 11-1979, punto 2.3.7.

- (231).-Journal officiel, C. 101, de 4 de mayo de 1981
- (232).-Antonio López Nieto y F. Fernández Rodríguez, La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y la L.O.F.C.A., en "La España de las Autonomías", cit., págs. 194; y 207 y ss.
- (233).- C. Palao Taboada, La financiación de la Hacienda regional, cit., pág. 57. Para A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, loc. cit., el análisis de sistemas permite medir el grado de solidaridad, que según estos autores en nuestra Constitución exige algo más que los mecanismos redistributivos tradicionales (que se limitaban a equiparar la inversión per cápita en los distintos territorios) ya que implica la corrección de los desequilibrios a través de una política regional.
- (234).-Los preceptos de la Constitución y los Estatutos que se refieren a la solidaridad pueden verse en el apéndice legislativo al que nos remitimos.
- (235).-Fr. Javier García Roca, op. cit., pág. 258
- (236).-C. Palao Taboada, op. ult. cit., págs 56 y ss.
- (237).-El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos, D.A., núm. 181 (1979), pág. 196
- (238).-J. Martín Queralt, Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional, tomo I (1983) Civitas, Madrid, 1984, págs. 123 a 127
- (239).-E. Simón Acosta, La financiación de las regiones en función de las bienes y servicios de provisión regional, D. A., núm. 181, págs. 236
- (240).-J. Martín Queralt, La Constitución española y el Derecho financiero, H.P.E., núm. 63 (1980), págs. 109 y 110
- (241).-M.T. Soler Roch, El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico, cit., págs. 8 a 10.
- (242).-A. Rodríguez Bereijo, Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución, en "Estudios sobre el proyecto de Constitución", C.E.C., Madrid, 1978, págs. 347 y ss.; Bayona de Perogordo, Procedimiento y control del gasto público, P.G.P. núm. 13 (1982), pág. 52
- (243).-Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas, D. A., núm. 181; y del mismo autor, Técnicas jurídicas garantizadas del principio de solidaridad interterritorial, en Estudios sobre el Proyecto de Constitución, C.E.C., Madrid, 1978. Ambos trabajos están recogidos en AA.VV., Comunidades Autónomas, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980. (Cfr. especialmente

te págs. 55, 56 y 74).

- (244).-Comentarios a la L.O.F.C.a., H.P.E., núm. 65 (1980), pág 149.
- (245).-A. Pérez Moreno, loc.cit. (cfr. nota 243)
- (246).- Fr. J. García Roca, op. cit., pág. 258
- (247).-La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y la L.O.F.C.A., en "La España de las autonomías..." cit., pág. 220
- (248).-J. García Añoveros, La reforma fiscal en marcha y las Haciendas regionales, en la obra colectiva "La financiación de las autonomías", Valencia, 1979, pág. 130
- (249).- Isensee, Die typisierende Verwaltung, Berlin, 1976, pág 163.
- (250).-BVerfGE, 8, pág. 140 (Vid. H.A. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, op. cit., pág. 784)
- (251).-Recurso de inconstitucionalidad, núm. 25/1981 S.T.C. de 14/ de julio de 1981 (pleno), fundamento jurídico núm. 4 Ponente A. Truyol Serra (B.O.E. de 13 de agosto de 1981)
- (252).-Recurso de incostitucionalidad, núm. 114/1982. S.T.C. de 4 de noviembre de 1982, fundamento jurídico núm. 6. Ponente A, Latorre.
- (253).-S.T.C. 18/1982 de 4 de mayo. Ponente A. Escudero, fundamento jurídico 14
- (254).- Fr. J. García Roca, op. cit., pág. 264.
- (255).-Recurso de inconstitucionalidad núm. 74/1982. S.T.C. 58/ 1982 de 27 de julio (pleno). Ponente Fr. Rubio Llorente (B.O.E. de 18 de agosto de 1982).
- (256).-Hermann-Wilfried Bayer, Die Bundestreue, cit., pág. 72
- (257).-J.L. De Juan, op. cit., pág. 92
- (258).-Alfonso Pérez Moreno, Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional, en "Comunidades Autónomas", cit., pág. 54
- (259).-Juan Linares y Martín de Rosales, Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, H.P.E núm. 65 (1980), pág. 148
- (260).-L.M. Cazorla Prieto, El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas, H.P.E. núm. 59 (1979), pág. 31
- (261).-Vid. E. García de Enterría, Estudio preliminar a la obra colectiva "la distribución de las competencias económi-

cas...", cit., pág. 22; Gerloff, op. cit., pág: 449; Anastopoulos, op. cit., págs. 221-222; etc.

(262).-S. Muñoz Machado

(263).-Conflictos positivos de competencia núms. 94 y 95 /1982, acumulados S.T.C. 32/1983, de 28 de abril (pleno). Ponente: D. Fr. Tomás y Valiente (B.O.E. de 17 de mayo de 1983); en el mismo sentido S.T.C. 42/1983, de 20 de mayo (B.O.E. de 17 de junio de 1983)

(264).-F. Garrido Falla, Las fuentes del Derecho en la Constitución española, cit., págs. 45-46.

(265).-E. García de Enterría, La Constitución como norma..., cit., passim; Principio de legalidad. Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructoras de la jurisprudencia en la Constitución, cit., pág. 106, nota 19

(266).-Vid. L. Díez Picazo, en la obra colectiva, La Constitución española y las fuentes del Derecho, cit., págs. 653-4; Garrido Falla, ibidem, pág. 34; Pérez Moreno, ibidem, págs. 1633 y ss.

(267).-J. L. De Juan y Peñalosa, El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos. D.A., núm. 181 (1979), págs. 192-193

(268).-Enoch Alberti Rovira, El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978, R.D.D.P., núm. 18-19 (1983), págs. 120-121.

(269).-A. Martínez Lafuente, Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad, R.E.D.F., núm. 25, pág. 59

(270).-Intervención del Ministro de Hacienda en la discusión en el Senado del primer proyecto de Ley reguladora del F.C.I. (Vid. Recoder de Casso, Crónica Parlamentaria del F.C.I., P. Y G.P., núm. 12 (1982), págs. 221 y ss.

(271).-Vid Haak, Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung. Eine Rechtsvergleichende Untersuchung, Bonn 1963; Bogs, Die Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, Stuttgart, 1966; R. Zippelius, Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, en "Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgericht", t. II, Tübingen, 1976, págs. 108 y ss; y en la doctrina española, E. García de Enterría, La Constitución como norma jurídica, en "La Constitución española de 1978", Civitas, Madrid, 1981, págs. 141 y ss.

- (272).-Kirchhof, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Deubner, Köln, 1982, pág. 11; Pagenkopf, op. cit., págs. 76 y ss.
- (273).-Bayer, Die Bundestreue, cit., págs. 40 y ss.
- (274).-BVerfGE, 3, págs. 52 y ss.
- (275).-A. Pérez Moreno, El concepto de "autonomías integradas": una clave interpretativa de la Constitución española, en Comunidades Autónomas, cit., págs. 11 y ss.
- (276).-Hans Pagenkopf, op. cit., pás. 35 y ss.
- (277).-S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I, cit., pág. 186; y en el libro colectivo "la distribución de las competencias económicas...", cit págs. 356 y ss.
- (278).-BVerf. G., 1, 117 (131).
- (279).-Hans Joachim Faller, El principio de lealtad federal en el orden federativo de la R.F.A., R.E.P., núm. 16 (1980) pags. 197-203; sobre el mismo principio vid. H.A. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, une notion capitale du Droit constitutionnel allemand: La Bundestreue (fidélité fédérale). Revue de Droit Public, 1979, núm. 3, págs. 769 y ss.
- (280).-Vid. Enoch Alberti Rovira, El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978, R.O.D.P. núm. 18-19 (1983), págs. 111 y ss.; Fr. Javier García Roca, op. cit., págs. 265 y ss.
- (281).-A. Pérez Moreno, Técnicas garantizadoras del principio de solidaridad regional, Estudios sobre el proyecto de Constitución, cit., págs. 705 y ss.
- (282).-Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'integration européenne, vol. I, págs. 25 y ss.
- (283).-Jean Anastopoulos, Les aspects financiers du fédéralisme, cit.,pág. 401
- (284).-J.A.Mexwell, The Fiscal Impact of Federalism in the United States, Cambridge. Harvard Univ. Press, 1946, pág. 29
- (285).-Memoria del proyecto de L.O.F.C.A., Servicio de publicaciones del Ministerio de Hacienda, 1982, pág. 19
- (286).-La palabra "perecuación" se ha utilizado en algunos textos españoles, como las Exposiciones de motivos de la ley 48/1966 de 23 de julio, sobre Modificación parcial del régimen local, y de la Ley 41/1975 de 19 de noviem-

bre, de Bases del Estatuto de Régimen local. La Memoria del Proyecto de L.O.F.C.A. habla de "sistemas de nivelación financiera". Nosotros preferiremos el término compensación, que es el empleado en el artículo 158.2 de la Constitución, al referirse al Fondo de Compensación Interterritorial.

(287).-Jean Anastopoulos, op. lit., pág. 332

(288).-Sobre los orígenes históricos de la teoría de la compensación financiera, cfr. W. Bickel, La compensación financiera, en Tratado de Finanzas (Gerloff y Neumark), cit., págs. 445 a 448

Las citas de la doctrina alemana, que se incluyen en el texto son de Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin, 1922; Popitz, Der Finanzausgleich, Berlin, 1930; Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern, und Gemeinden, Berlin, 1932; Jessen, Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis, Berlin, 1932; Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt /m. 1948; Bickel, Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, tomo 2º, Tübingen, 1956, págs. 730 y ss. (traducción citada al inicio de esta nota); Neukamm, Der vertikale bundesstaatliche Finanzausgleich seit 1871 im Widerstreit von Verfassungsrecht und Wirklichkeit, Tübingen (tesis doctoral) 1966; Laufer, Föderatives System und Finanzordnung Festschrift für K. Loevenstein, Tübingen, 1971, págs. 279 y ss.; Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart. 1981

(289).-Mario Bertolissi, L'Autonomia finanziaria regionale, Cedam, Padova, 1983

(290).-A. Rovira Mola, Los fondos fiscales con finalidad redistributiva, I.E.A.L., Madrid, 1976; la cita de A. Saura Pacheco es de Rovira, op. cit., pág. 177

(291).-Memoria del Proyecto de L.O.F.C.A., cit., pág. 66 y ss.

(292).-Ibidem, págs. 68 y ss.

(293).-Pagenkopf, op. cit., pág. 29. Sobre el término "Finanzausgleich" en la literatura constitucional y financiera alemana, vid. Paul Senf, "Zentralisation und Dezentralisation der öffentlichen Finanzwirtschaft", en Centralisation et decentralisation des finances publiques, Institut International de Finances Publiques, Congrès d'Istanbul, 1972, págs. 19 y ss.; y Hnas Ritschl, Formen und Probleme des Finanzausgleich, ibidem, págs. 237 y ss.

(294).-J. Popitz, Der Finanzausgleich, en "Handbuch der Finanzwissenschaft, 1ª ed., tomo 1, Tübingen, 1927

- (295).-En este sentido restringido se usa el término compensación en la Memoria del proyecto de L.O.F.C.A., cit., pág. 19.
- (296).-Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos, de 4 de febrero de 1983 (libro verde); anexo II
- (297).-Cfr. J.H. Lynn, *Federal-Provincial Fiscal Relations*, McKison (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Mathuen, Toronto, 1968, pág. 197.
- (298).-Anastopoulos, op. cit., págs. 314 a 329, donde se analiza la experiencia en el Derecho comparado. Desde el punto de vista financiero y económico, así como de equidad, observa el autor como son preferibles las transferencias de compensación que persiguen el equilibrio de las necesidades financieras (pues tienen en cuenta las diferencias de coste de los servicios públicos) a aquellos que persiguen la igualación de los recursos, esto es, las transferencias tendentes a garantizar un nivel mínimo de servicios públicos, de aquellas que tienden a igualar la capacidad financiera entre las Haciendas territoriales
- (299).-Pagenkopf, op. cit., págs. 34-35
- (300).-Cfr. el informe preparado por G. Kelly, *Répartition et péréquation financières*, Conseil de l'Europe, Collection d'Etudes, "Communes et Régions d'Europe", 1976, pág. 34.
- (301).-C. Palao Taboada, *La Hacienda regional y el proyecto de Constitución*, cit., pág. 56
- (302).-C. Palao Taboada, *ibidem*, nota 108.
- (303).-Vid. Klaus Tiepelmann: *Probleme des Staatshaushalts*, en "Finanzwiss. Forschung und lehre an der Universität Köln 1927-1967", Berlin, 1967, págs. 71 y ss.
- (304).-J.J. Ferreiro Lapatza, *La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania*, P. y G.P., núm. 3 (1979), págs. 109 y ss.
- (305).-Sobre la distinción entre "active Finanzausgleich" y "passive Finanzausgleich" vid. Hubert Görg, *Finanzverfassung*, Finanzausgleich, en "Evang. Staats Lexicon", pág. 515; Pagenkopf, op. cit., pág. 33.
- (306).-El Fondo de Compensación interterritorial: un análisis jurídico, cit., pág. 1
- (307).-Jessen, *Finanzausgleich*, cit., I, pág. 786
- (308).-La compensación financiera, en *Tratado de Finanzas*, pág. 448.

- (309).-Pagenkopf, op. cit., pág. 35; Hans Georg Ruppe, en la obra dirigida por Egon Matzner, Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien, 1977, págs. 329 y ss.
- (310).-J.O., "C" 10 de diciembre de 1979; J.O. Annexe núm. 248
- (311).-Sobre la política regional en Europa y en especial sobre el Fondo europeo de desarrollo regional, vid. J. Van Gin derachter, La política regional de la Comunidad Económica Europea, R.E.R., núm. 4 (1979), pág. 161 y ss.
- (312).-Siguiendo la distinción establecida dentro de los ingresos de las Comunidades Autónomas entre ingresos propios y ingresos transferidos, resulta que en los primeros no se manifiesta compensación horizontal alguna, sino únicamente compensación vertical.
- (313).-Vid. supra, nota 304.
- (314).- C. Palao Taboada, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit., pág. 59
- (315).-La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania, cit., págs. 109 y ss., especialmente pág. 112.
- (316).-J.L. Muñoz del Castillo y M. Vega Herrero, El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones, D.A., num. 181 (1979), págs. 20 y ss.; J. Herrero Madariaga, La hacienda de las regiones italianas con estatuto ordinario, R.E.R., núm. 9 (1982), págs. 32 y ss.
- (317).-Los tributos estatales cuya recaudación viene atribuida a las regiones (art. 7 de la Ley financiera) son los impuestos locales sobre la renta (de muebles rústicos y urbanos), que hasta 1978 constituían una fórmula de participación en ingresos por atribución directa, y desde esa fecha pueden considerarse una subvención. Los tributos que nutren el fondo común son impuestos especiales (aceites minerales, alcoholes, cerveza, gases incondensables y productos petrolíferos, tabaco), aunque la Ley de 10 de mayo de 1976, estableció que hasta 1981, el fondo común estaría formado, además, por una cuota del total de los ingresos tributarios del Estado.
- (318).- C. Palao Taboada, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit., pág. 59
- (319).-Problemas financieros de la devolución regional de poderes (Informe Kilbrandon). H.P.E., núm 54 (1978), págs. 234 y ss.
- (320).-Vid. A. Pedros Abello: el sistema estadounidense de "revenue sharing": resultados y enseñanzas de su aplicación",

D.A., núm. 181 (1979), págs. 129 y ss.

- (321).-A. de Rovira Mola, Los fondos fiscales con finalidad redistributiva, I.E.A.L., Madrid, 1976, pág. 369. La transcripción del concepto de fondo fiscal no es literal, sino que ha sido corregida, pues el autor se ocupa de los fondos locales fundamentalmente, y utiliza el término "coordinación integradora horizontal" para referirse a lo que nosotros denominamos compensación.
- (322).-Citado por C. Palao Taboada, op. cit., pág. 60
- (323).- J.J. Ferreiro Lapatza, op. cit., pág. 113. La ley de compensación autoriza además a la Federación, en los términos del artículo 107.2 de la Ley Fundamental, a realisar asignaciones complementarias a ciertos Estados financieramente débiles por un importe del 1'5% de la recaudación total del I.V.A.
- (324).-L.M. Cazorla Prieto, El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas, H.P.E núm. 59 (1979), pág. 56
- (325).-A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y la L.O.F. C.A., cit., págs. 210 y ss.
- (326).-A. Pérez Moreno, Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional, cit., pág. 57
- (327).-J. Lasarte Alvarez, La financiación de las Comunidades Autónomas, D.A., núm. 181 (1979), pág. 433.
- (328).-C. Palao Taboada, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit., pág. 59.
- (329).-Constitución española, Trabajos Parlamentarios, vol. II, Cortes Generales. Servicio de estudios y publicaciones, págs. 2526 y 2527
- (330).-Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, cit., págs. 23 a 26
- (331).-Vid. la crónica parlamentaria de este fondo efectuada por el profesor J. Lasarte, R.E.R., núm. 4 (1979), págs. 249 y ss.
- (332).-Vid. C. Albiñana García-Quintana, El fondo de compensación interterritorial como dotación sometida al régimen de Presupuesto público, en "Organización Territorial del Estado" (Comunidades Autónomas), cit.
- (333).-Sobre los antecedentes históricos y el Derecho comparado de los fondos fiscales en el ámbito local, vid. A. de Rovira Mola, Los fondos fiscales con finalidad redistributiva, I.E.A.L., Madrid, 1976. Posteriormente, del mismo

autor, La coordinación de la gestión ante la autonomía municipal: problemática y perspectivas, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1979, págs. 337 y ss.

- (334).-B.O.M.H., núm. 13, de 29 de marzo.
- (335).-Vid. el comentario de J. Martín Queralt, Jurisprudencia financiera y Tributaria del Tribunal Constitucional, tomo I (1983), Civitas, 1984, págs. 127 y ss.
- (336).-S.T.C. 58/1982, 27 de julio (B.J.C. núm. 18, especialmente págs. 762 y ss.
- (337).-En este sentido M.T. Soler Roch, El Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis jurídico, cit.; Vid. el comentario al art. 158 de la Constitución realizado por L. M. Cazorla Prieto, Comentarios a la Constitución dirigidos por E. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1981, pág. 1667.
- (338).-Vid. los artículos 42 del E.P.V.; 44 del Estatuto de Cataluña; 44 del de Galicia; 56 del de Andalucía; 44 del de Asturias; 46 del de Cantabria; 34 del de la Rioja; 42 del de Murcia; 51 del de la Comunidad Valenciana; 48 del de Aragón; 44 del de Castilla-La Mancha; 48 del de Canarias; 58 del de Extremadura; 56 del de Baleares; 53 del de Madrid; 35 del de Castilla-León; etc., todos ellos referidos al F.C.I.
- (339).-Un análisis de la normativa reguladora del Fondo en Manuel Maria de Uriarte Zulueta, El Fondo de Compensación interterritorial, en Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), cit.
- (340).-M. T. Soler Roch, op. cit., pág. 6.
- (341).-Vid. la exposición y crítica de la postura de R. Martín Mateo, en A. de Rovira Mola, Los fondos fiscales con finalidad redistributiva, cit., pág. 204
- (342).-J.J. Bayona de Perogordo, El patrimonio del Estado, I.E.F., Madrid, 1977.
- (343).-Seguimos en este punto el trabajo de M.T. Soler Roch, cit., págs. 10 y ss.
- (344).-J. Lasarte Alvarez, La financiación de las Comunidades Autónomas, D.A., núm. 181 (1979), pág. 434; J.J. Ferreira Lapatza, El reparto de las competencias financieras en la República federal de Alemania, cit., pág. 82; Martín Queralt, op. cit., pág. 152.
- (345).-Cazorla Prieto, El esquema constitucional..., cit., pág. 53; M.T. Soler Roch, op. cit., pág. 11; J. García Añoveros, en su intervención durante la discusión en el Sena-

do del primer proyecto del F.C.I.

- (346).-S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, cit., vol. II, pág. 421.
- (347).-El Presupuesto del Estado, Tecnos, Madrid, 1970, pág.258
- (348).-M.T. Soler Roch, op. cit., pág. 16.
- (349).-Este mismo argumento serviría para la ley que fija el porcentaje quinquenalmente, si entendemos, como hace M T. Soler Roch (op. cit. pág. 15) que se trata de la misma ley a que se refiere el art. 16.1 de la L.O.F.C.A. relativa a la revisión quinquenal de los criterios de distribución. Aunque del tenor literal del precepto no cabe extraer dicha conclusión, pues se refiere a los criterios de distribución y no al porcentaje del F.C.I., si se interpreta en el sentido indicado, resultaría que la Ley de Presupuestos que invade materias que han de ser reguladas por la ley quinquenal a que se refiere el artículo 16.1 de la L.O.F.C.A., estaría desconociendo este precepto.
- (350).-Uriarte Zulueta, cit., pág. 10
- (351).-M.T.Soler Roch, op. cit., págs. 18 y ss.
- (352).-Ferreiro Lapatza, op. cit., pág. 82; Carmelo Lozano, Configuración jurídica del F.C.I., cit.,; Palao Taboada, op cit., págs. 60-61; M.T. Soler Roch, op. cit., pág. 28.
- (353).-C. Albiñana García-Quintana, El Fondo de Compensación interterritorial como dotación sometida al régimen del Presupuesto público, "Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", cit., Vid. L. Prieto Sanchís, Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación interterritorial, Revista de las Cortes Generales, núm. 1 (1984), págs. 135 y ss.
- (354).-La L.O.F.C.A. sólo exigía una ley que regulase la ponderación de los criterios que recoge en el artículo 16, pero, siguiendo el parecer de la Comisión de Expertos, la ley que establece el F.C.I. se ocupa también de otras cuestiones relativas al Fondo.
- (355).-Apud M.T. Soler Roch, op. cit., pág. 25.
- (356).-El artículo 8 de la Ley del Fondo recoge la obligación de elaborar un programa de desarrollo regional, según una metodología común, aprobada por el Gobierno, consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera. La disposición adicional segunda de la citada ley previene la aplicación gradual de dicha norma, en función de la participación porcentual de cada C.A. en el F.C.I. La Ley de Pre-

supuestos fijará anualmente los porcentajes. El artículo 8.1 será de plena aplicación a partir del ejercicio de 1987

- (357).-Bayona de Perogordo, op. cit., pág. 29; M.T. Soler Roch, op. cit., págs. 34 y ss.
- (358).-A. Martinez Lafuente, Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad, R.E.D.F., núm. 25, pág. 59
- (359).-Vid. los trabajos de A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la L.O.F.C.A. (Introducción a la economía de la solidaridad: un análisis de sistemas sobre los artículos 138.1 y 158.2 de la Constitución y una evaluación del Fondo de Compensación según la L.O.F.C.A.), en "La España de las Autonomías", cit., págs. 191 y ss.; De los mismos autores, Sobre el significado económico del Fondo de Compensación interterritorial, H.P.E., núm. 84 (1983), págs. 217 y ss.
- (360).-Vid. M. María de Uriarte Zulueta, El Fondo de Compensación interterritorial, cit., quien relata el incidente parlamentario ocasionado.
- (361).-J. Hernández Armenteros, T. Mancha Navarro, J.E. Villena Peña, Un fondo de compensación interterritorial desvirtuado, R.E.P., 1981, págs. 17 y ss.; A. Lopez Nieto y F. Fernández Rodríguez, Análisis de las divergencias entre la Constitución, la ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.) y el proyecto de Ley del Fondo de Compensación interterritorial, R.D.D.P., núms. 18-19 (1983), págs. 137 y ss.
- (362).-Valeriano Hernández Martín, El principio de solidaridad y el Fondo de Compensación interterritorial, en "La Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas cit., entiende que "como las Comunidades Autónomas más ricas son precisamente las más pobladas (la población es un factor de producción de riqueza y, a la vez, la riqueza atrae a los movimientos migratorios) resulta paradójicamente que las regiones más ricas /pobladas se prefieren en el reparto a las que lo son menos".
- (363).-F. Díez Moreno, Ley de Presupuestos para 1984, incompatibilidades de Diputados y Senadores, y Fondo de Compensación Interterritorial, P. Y G.P., núm. 19, en especial págs. 148 y ss.
- (364).-C. Lozano Serrano, Consideración jurídica del Fondo de Compensación Interterritorial, cit.,
- (365).-Vid. nota anterior

- (366).-Sobre esta distinción vid. Linares J.: Régimen de financiación de las Comunidades Autónomas españolas, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, pág. 158. Aunque posteriormente el autor cambia de criterio, en Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales, II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas, I.E.A.l., Madrid, 1984, págs. 285 y ss.
- (367).-J. Lasarte, La financiación de las Comunidades Autónomas cit., pág. 433. En un sentido similar, entiende Cazorla que esta asignación se produce "en función de los principios de la unidad del sistema económico, coordinación, solidaridad y del inexcusable papel de un Estado que se califique de social y democrático de Derecho" (El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones públicas españolas, cit., pág. 52)
- (368).-Vid. J. Linares, Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales, cit. págs. 285 y ss.; Fernández Rodríguez y López Nieto, Los Servicios Públicos Fundamentales en la L.O.F.C.A., R.E.R 1981, págs. 15 y ss.
- (369).- C. Palao, op. cit., pág. 61
- (370).-Fernández Rodríguez y López Nieto, op. cit.
- (371).-C. Palao, op. cit., pág. 61
- (372).-Vid. J.L. de Juan y Peñalosa, El principios de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos, D.A., núm. 181 (1979), págs. 191 y ss.
- (373).-L.M. Cazorla Prieto, El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas, cit., págs. 40 y ss.; S. Muñoz Machado, La cuestión en la Constitución española, en "La distribución de las competencias económicas...", cit., pág. 359.
- (374).-La disposición transitoria primera de la L.O.F.C.A. establece que el porcentaje de participación se establecerá por una Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, y que se tendrán en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

El Informe de la Comisión de Expertos, de julio de 1981, enfatizó sobre la necesidad de elaborar una metodología general, que fuera luego aplicada por las diferentes Comisiones Mixtas. Dicha metodología común fue aprobada, siguiendo los criterios mencionados en el Informe por Acuerdo de 18 de febrero de 1982 del Consejo de Política fiscal y financiera, ya que según el artículo 3.2.c) de la L.O.F.C.A., una de las tareas del mencionado Conse

jo es el estudio y elaboración de los "métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos".

- (375).-Sobre la financiación conjunta de servicios públicos, Anastopoulos, cit., págs. 224 y ss.
- (376).-Vid. S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, cit., vol. I, págs. 216 y ss.
- (377).-Esta es la opinión de PONTIER, citado por Anastopoulos, op. cit., pág. 265
- (378).-Vid. Thomas Fleiner, Développement et signification des "Interstate Compacts" aux Etats-Unis d'Amerique, en le Concordat en Suisse, Fondation pour la collaboration con fédérale, 1970
- (379).-Alfonso Pérez Moreno, Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas, D.A. núm. 181; y recogido en "Comunidades Autónomas (solidaridad...), cit., págs. 61 y ss.
- (380).-El Estatuto vasco, por la posición singular de las provincias que integran el territorio al que se refiere, hace tambien mención de los convenios internos, celebrados ante la Comunidad Autónoma: y los territorios históricos. La celebración de estos convenios se comunicará a las Cortes Generales y entrarán en vigor transcurridos 20 dias desde esta Comunicación. Vid. S. Muñoz Machado, op. cit. I, págs. 232 a 234.
- (381).-Vid Anastopoulos, op. cit., págs. 224 y ss.
- (382).-Vid., por todos, Constance Grewe-Leymarie, Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne, Economica, Paris, 1981, passim.; L. Parejo, Las competencias constitucionales económicas en Alemania federal, en "La distribución de las competencias económicas...", cit., especialmente págs. 199 y ss.
- (383).-S. Muñoz Machado, op. cit., I, pág. 239.
- (384).-J. García Añoveros, La reforma fiscal en marcha y las Haciendas regionales, en "La financiación...", págs. 130 y ss. La misma opinión es recogida por L.M. Cazorla Prieto op. ult. cit., pág. 54 en nota 98
- (385).-Sobre esta temática, vid. M.S. Giannini, Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del VII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione), Giuffrè, Milan, 1961, pág. 144; Bachelet, Voz "coodina-mento" en Enciclopedia del Diritto, vol. X, pág. 631; S. Buscema, Il Bilancio, vol. I, Giuffrè, Milan, 1971, pág. 614; Giorgetti, Contributo allo studio del coordi-

namento della finanza pubblica, en "Studi in Memoria di Carlo Espósito", vol. I, Cedam, Padua, 1972; M. Bertolissi, L'autonomia finanziaria regionales, cit.; C. Grewe-Leymarie, Le Fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne, Económica, Paris, 1981.

En nuestra doctrina, A. de Rovira Mola, La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía municipal: problemática y perspectivas, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales, I.E.F., Madrid, 1979, especialmente págs. 349 y ss.; J.L. Muñoz del Castillo y M. Vega Herrero, El reparto de las competencias financieras en Italia: La financiación de las regiones D.A., núm. 181 (1979), especialmente págs. 32 y ss.; M. Vega Herrero, El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional, en "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", cit., etc.

(386).-Bachelet, op. cit., págs. 631 y 635

(387).-Vid. nota 385

(388).-C. Palao Taboada, La Hacienda regional y el Proyecto de Constitución, cit., pág. 13

(389).-E. Linde Paniagua, La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución española de 1978, Ministerio de Justicia, 1981

(390).-El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional, cit.

(391).-M. Vega Herrero, El principio de coordinación financiera..., cit.; J.L. Muñoz del Castillo, La financiación de las regiones en España, cit., pág. 251.

Respecto al caso italiano, vid. M. Bertolissi, L'autonomia finanziaria regionale, cit.; J. Herrero Madariaga, La Hacienda de las regiones italianas con estatuto ordinario, R.E.R., núm. 9 (1982); A. Aparicio Pérez, Fundamento constitucional de la Hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano, R.E.D.F., núm. 13 (1977)

Algunos Estatutos que proclaman expresamente la coordinación no sólo con la Hacienda estatal sino también con la local son, entre otros, los de Cantabria (art. 44), Asturias (art. 42), Murcia (art. 40), Aragón (art. 46), Castilla-La Mancha (art. 42), Castilla-León (art. 33), Baleares (art. 54) y Madrid (art. 51).

(392).-M. Vega Herrero, El principio de coordinación financiera..., cit.; J.L. Muñoz del Castillo, La financiación de las regiones en España, cit., pág. 251; E. Linde Paniagua, La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución española de 1978, cit., págs. 18 y 19.

- (393).-Fr. J. García Roca (La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento, cit., págs. 270.271) entiende que no existe en la norma constitucional un principio autónomo de cooperación Estado-Comunidades Autónomas, aunque si de mera coordinación, y que "toda la ingeniería constitucional en esta cuestión podría reconducirse a la solidaridad orgánica o cooperación, interrelacionando ambas articulaciones constitucionales".
- (394).-R. Martín Mateo, Manual de Derecho Autonómico..., cit., pág. 285.
- (395).-Vid. S.T.C. 1/1982 de 28 de enero (B.J.C. 1982 -10) y el comentario de J. Martín Queralt, Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional, tomo I (1983) Civitas, Madrid, 1984, págs. 147 y ss.
- (396).-A.E.Hanson y H.S.Perloff, State and Local Finance in the National Economy, New York, 1944, pág. 49; Cfr. igualmente W. Oates, Fiscal Federalism, New York, 1972, pág. 4; R.W. Rafuse, Cyclical behavior of State-Local finance, en Essays in fiscal federalism (R.A. Musgrave ed.), Washington, 1965, pág. 64.
- Respecto a Suiza, puede verse A. Wagner, Die Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf den Konjunkturverlauf in der Schweiz, 1955-1970, en Revue suisse d'économie politique et de statistique, 1973,1, págs. 17 y ss.; J.J. Schwartz, Fédéralisme coordonné. Elements pour une synthèse entre l'harmonisation fiscale, la politique régionale et la péréquation financière, Berna y Stuttgart, 1978, pág. 17
- Para Alemania K. Stern, Das Staatsrecht, cit., págs. 594 y ss. (ibidem para bibliografía)
- En cuanto a España, R. Ortega Fernández, La política monetaria en la distribución de competencias económicas definida en la Constitución española de 1978, Lecturas de Economía española e internacional, Ministerio de Economía y Comercio, 1981, págs. 185 y ss.; V. Querol Bellido, La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, P. y G.P., núm. 19 (1984), págs. 91 y ss.
- (397).-El artículo 22 de la L.O.F.C.A. contempla expresamente la posibilidad de crear órganos fiscalizadores específicos no sólo en las Comunidades cuyos Estatutos los prevean, sino también en base a una autorización legal y aunque esta última posibilidad no se recoge en la L.O.T.C. (arts. 1 y 26.3), entendemos con M. Fernández Junquera (Notas sobre el Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas, P.y G.P., núm. 19 (1984), págs. 77 y ss.) que existe la posibilidad de crear estatutaria o legalmente, or-

ganos fiscalizadores de cuentas propios de las Comunidades, similares y paralelos al Tribunal de Cuentas estatal.

- (398).-En el proyecto de L.O.F.C.A., se establecía que, salvo el caso de subvenciones específicas del Estado, el control del Tribunal de Cuentas se rendiría ante la Asamblea de cada Comunidad Autónoma. En su redacción definitiva, el artículo 22 no recoge ninguna norma sobre este punto.
- (399).-F. Vicente-Arche, El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas, en "El Tribunal de Cuentas en España", vol. I, I.E.F., Madrid, 1982, pág. 186
- (400).-M. Fernández Junquera, Notas sobre el Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas, cit., pág. 79
- (401).-M. Fernández Junquera, op. cit., págs. 77 y ss.
- (402).-L. Sánchez Serrano, El control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas por el Tribunal de Cuentas, op.cit., pág. 1328
- (403).-Albiñana, El Control ^{de} las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas, op. cit., pág. 56; L. Sánchez Serrano, op. cit., pág. 1330; J. Ramallo, El control de la Hacienda no estatal por el Tribunal de Cuentas, cit., pág. 1236
- (404).-M. Fernández Junquera, op. cit., págs. 83-84
- (405).-J. Ramallo Massanet, op. cit., pág. 1236
- (406).-Sobre el derecho comparado, vid. Anastopoulos, op. cit. págs. 361 y ss.
- (407).-Vid. J. Tornos Mas, La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía, R.E.D.A., núm. 21 (1979), págs. 221 y ss.; G. Saenz de Buruaga, Una metodología para la Programación Regional, R.E.R., núm. 7 (1981), págs. 291 y ss.
- (408).-Conflicto de competencia núm. 343/1982 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el artículo 5 del Real Decreto 988/1982 de 30 de abril, sobre concesión de subvención del Estado para fines culturales. S.T.C. 84/1983 de 24 de octubre (pleno) B.J.C., 1983-31, págs. 1363 y ss.
- (409).-J. Tornos Mas, op. cit., pág. 230, quien sigue la opinión de García Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, 1977, págs. 122 y ss. Respecto al Derecho comparado, y en particular la experiencia italiana

del "Consiglio Nazionale di Economia e di Lavoro", establecido en el artículo 99 de la Constitución, cfr. PREDIERI, Planificazione e Costituzione, Milan, 1963, págs. 443-449; PALADIN, Ostacoli e prospettive nei rapporti fra Regione e C.N.E.L., en "Le Regioni", 1978, núm. 1, págs. 33 y ss.

- (410).-Vid. A.A.V.V., La deuda pública, I.E.F., 1982; el número 20 de H.P.E. (monográfico); J.J. Ferreiro, Análisis del Patrimonio, el Tesoro y la Deuda Pública, Hacienda y Constitución, I.E.F., 1979; del mismo autor, Análisis jurídico de la Deuda Pública, R.A.P., núm. 53 (1967), págs. 131 y ss; Albiñana, ver Deuda Pública, en Nueva Enciclopedia jurídica Seix, 1955; R. Muñoz López-Carmona, Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas en la L.O.F.C.A., R.H.A.L., núm. 38 (1983), págs. 325 y ss; J.M. Tejerizo López, La Deuda pública de las Comunidades Autónomas, R.E.D.F, núm. 23 (1979), págs. 455 y ss; J. A. Antón Pérez, El crédito en el sistema financiero de las Comunidades Autónomas, en "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)"; M. Gonzalez Sanchez, Requisitos y límites de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas, ibidem etc.
- (411).-Rafael Calvo Ortega, La financiación de las Regiones, en "Las Autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos", Inst. Nac. de Prospectiva, Madrid, 1977, pág. 474. En el mismo sentido J.M. Tejerizo López, op. cit., págs. 459-460.
- (412).-Vicente Querol Bellido, La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, P. y G.P., núm. 19 (1984), pág. 101
- (413).-J. Martín Queralt, Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional, tomo I (1983), Civitas Madrid, 1984, pág. 176
- (414).-Vid. el comentario de F. Díez Moreno, en Presupuesto y Gasto Público, núm. 16, págs. 189 y ss.
- (415).-M. Vega Herrero, El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional, cit.; Vid. también, Isidoro Marcos Sanz, Régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas, R.E.D.F., núm. 30 (1981), págs. 265 y ss.; E. Recoder de Casso, Principios legales para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, P. y G.P., núm. 9 (1981), págs. 141 y ss.
- (416).- L. M. Cazorla Prieto, Incidencia de la nueva Constitu-

ción en la legislación territorial tributaria, Hacienda y Constitución, cit., págs. 775 y ss.; José Luis de Juan y Peñalosa, El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos, D.A., núm. 181 (1979), pág. 201.

- (417).-C. Palao, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, cit., pág. 19
- (418).-M. Vega Herrero, El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional, cit.
- (419).-M. Vega Herrero, El principio de coordinación financiera en la Hacienda regional, cit., Fr. Nuñez Beluda, La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. Un examen de su normativa, R.H.A.L., núm. 40 (1984), págs. 39 y ss.; A. Martínez Lafuente, La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1983; Clemente Checa Gonzalez, La delegación de competencias administrativas del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos, R.H.A.L., núm. 38 (1983), págs. 309 y ss.; Nestor Fernández Feijóo, Transferencias de los servicios de Hacienda a las Comunidades Autónomas, P. y G.P., núm. 19 (1984), págs. 65 y ss.; A. de Rovira Mola, La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía municipal: problemática y perspectiva, en Autonomía y financiación de las Haciendas Municipales, Madrid, I.E.F., 1979, especialmente págs. 364 y ss.; José Luis de Juan y Peñalosa, El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos, cit., especialmente págs. 201 y ss.
- (420).-Francisco Sosa Wagner y Raul Bocanegra Sierra, La organización financiera en las Comunidades Autónomas, R.E.D.A. núm. 28 (1981), especialmente págs. 13 y ss.
- (421).-S.T.C. 58/1982 de 27 de julio (B.J.C. 1982-18, págs. 757 y ss.); S.T.C. 85/1984 de 26 de julio (B.J.C. 1984-40/41, págs. 1059 y ss.)
- (422).-Anastopoulos, op.cit., págs. 386 y ss.
- (423).- Informe..., cit., pág. 124
- (424).-Informe..., cit., pág. 113.
- (425).-Vid, entre otros, E. Simón Acosta, La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión regional, D.A., núm. 181 (1979), págs. 248 y ss.
- (426).-Vid. Juan Linares y Martín de Rosales, Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, cit., págs. 152 y ss.; sobre la actividad de este

órgano en relación con la coordinación de las operaciones de crédito R. Muñoz Lopez-Carmona, Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas en la L.O.F.C.A., R.H.A.L., núm. 38 (1983), págs. 333 y ss.;

- (427).-Vid. Francisco José Vanaclocha Bellver, Estudio sobre el desarrollo por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional, Presidencia del Gobierno, Cuadernos de Documentación núm. 32, Madrid, 1980. Se incluyen referencias al Derecho Comparado y bibliografía.
- (428).-S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, cit., vol. II, págs. 26 y ss.
- (429).-Vid. los Distámenes sobre la representación de Senadores que corresponde a Cataluña en aplicación del artículo 69.5 de la Constitución y sobre duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas en aplicación de dicho precepto, recogidos ambos en Revista de las Cortes Generales, núm. 2 (1984), págs. 134 y ss.; y 145 y ss., respectivamente. También J. Elizalde, El Estado como Cámara de representación territorial en el Estado de las autonomías: Una perspectiva comparada, Rev. de política comparada, núm. 6 (1981)
- (430).-E. García de Enterría, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas, Madrid, 1981, págs. 50 y ss.
- (431).-Para bibliografía, vid. el primer caso de afirmación del valor normativo de la Constitución en el comentario de M. Aragón, La Sentencia del Tribunal Supremo sobre la legalización del P.C.E. (un caso de control judicial de la constitucionalidad de las Leyes), R.E.D.A., núm. 14 (1977), págs. 507 y ss.
- (432).-E. García de Enterría, op. cit., págs. 97 y ss., especialmente pág. 99, donde se refiere a las "normas constitucionales inconstitucionales" (Verfassungswidrige Verfassungsnormen)
- (433).-E. García de Enterría, op. cit., pág. 99.
- (434).-Sobre la realización de los principios de solidaridad y redistribución en el ámbito local, antes de la entrada en vigor de la Constitución, vid. A. de Rovira Mola, Los Fondos fiscales con finalidad redistributiva, I.E.A.L., Madrid, 1976, págs. 177 y ss.
- (435).-S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, cit., vol. I, pág. 185.
- (436).-Cfr. BVerfGE, 14, pág. 215; 12, pág. 239.

- (437).-Vid. Bayer, Die Bundestreue, cit., págs. 59 y ss.
- (438).-F.J. García Roca, La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento, cit., pág. 269; Hans Joachim Faller, El principio de lealtad federal en el orden federativo de la R.F.A., R.E.P., núm. 16 (1980), págs. 197 a 203; Gumersindo Trujillo, L.O.A.P.A. y Constitución, cit., págs. 21 y ss. En la doctrina alemana, Bayer, op. cit., págs. 58 y ss.; 77 y ss.; 99 y ss.
- (439).-Giorgio Lombardi, Contributo allo studio dei doveri costituzionali, Giuffrè, Milán, 1967, págs. 45 y ss.; y 465 y ss.
- (440).-La solidaridad no es sólo un principio ~~moral~~, sino un principio político con operatividad jurídica que se desarrolla a través de la ley y en la forma que esta establezca, como afirma García Añoveros, en su intervención durante la discusión en el Senado del primer proyecto de ley reguladora del F.C.I.
- (441).-Martínez Lafuente, Ley de Presupuesto e Inconstitucionalidad, R.E.D.F., núm. 25, pág. 59
- (442).-La expresión, referida a la Bundestreue, es de Arndt y Mosler, citados por Bayer, op. cit., pág. 64, especialmente nota 11
- (443).-Vid, por todos, E. García de Enterría, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, cit., págs. 102-103; para bibliografía, especialmente la doctrina alemana de la "Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen", ibidem, págs. 111 y ss.
- (444).-Vid., en general, R. Martín Mateo, Manual de Derecho Autonómico, cit., págs. 277 y ss; Luciano Vandelli, El ordenamiento español..., cit., págs. 317 y ss.; S. Muñoz Machado, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, cit., t. I, pág. 450 y ss.; t.II, págs. 255 y ss.
- (445).-Vid. los trabajos de F. Vicente-Arche, M. Fernández Junquera, Sosa y Bocanegra, etc., citados en un epígrafe anterior.
- (446).-Vid. Bayer, Die Bundestreue, cit., ~~pag~~ 88 y ss., donde se considera en especial la "Bundesaufsicht" (vigilancia federal) en relación con la aplicación de la "Bundestreue" al poder ejecutivo.

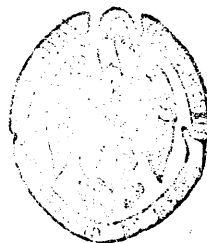
El Tribunal Constitucional Federal, inspirandose en una distinción establecida por Triepel, entiende que el control de la observación de la Bundestreue es reconducible al campo de la "selbständige Aufsicht" (vigilancia autónoma), y por lo tanto no puede ser objeto de la vi-

gilancia federal, pues esta es una vigilancia funcional o dependiente (abhängig Bundesaufsicht) y por tanto sólo es aplicable a la ejecución por los Länder de las leyes federales (Bundesgesetze) en el sentido estricto del término, como leyes formales. (Cfr. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, op. cit., págs. 788 y ss.)

- (447).-Vid. Eliseo Aja y Francesc de Carreras, Carácter de las leyes de armonización, R.D.D.P., núms. 18-19 (1983), págs. 59 y ss.
- (448).-S. Muñoz Machado, Derecho público de las Comunidades Autónomas, cit., t.I, pág. 453.
- (449).-A. Pérez Moreno, Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas, en "Comunidades Autónomas (solidaridad...)" cit., pág. 73; del mismo autor, Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional, ibidem, pág. 59.
- (450).-A. Pérez Moreno, Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad, cit., pág. 58
- (451).-Vid., sobre este punto, el trabajo del profesor E. García de Enterría "principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructoras de la jurisprudencia en la Constitución", donde se subraya la importancia de la creación jurisprudencial no sólo del T.C., sino también de la jurisdicción ordinaria, y se comenta la S.T.C. de 2 de noviembre de 1983 donde en relación con el artículo 25 de la Constitución, el Tribunal rechaza que una creación jurisprudencial (en el caso concreto la del delito continuado) deba considerarse como de carácter puramente extra-legal, y por tanto acepta la constitucionalidad de su aplicación aun antes de 1983 fecha en que el delito continuado se incorpora al Código penal.
- (452).-Cfr. M. García Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, 1977 y del mismo autor, El status del Tribunal Constitucional, R.E.D.C., núm. 1 enero-abril, 1981, pág. 27.
- (453).-Vid intervención de García Añoveros en el Senado, Diario de Sesiones, 25 de junio de 1980 (núm. 66), pág. 3225. Un juicio pesimista sobre la solidaridad también en Juan Linares y Martín de Rosales, Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, cit., pág. 150.
- (454).-Anastopoulos, op.cit., págs. 412 a 414.
- (455).-E. Simón Acosta, La financiación de las regiones en fun-

ción de los bienes y servicios de provisión regional, D.A. núm. 181 (1979), págs. 240 a 245

- (456).-Por ejemplo A, López Nieto y F. Fernández Rodríguez, "La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la L.O.F.C.A. Introducción a la Economía de la solidaridad: un análisis de sistemas sobre los artículos 138.1 y 158.2 de la Constitución y una evaluación del Fondo de Compensación según la L.O.F.C.A.", en "La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)", Espasa Calpe, Madrid, 1981, tomo II, págs. 185 y ss. Una referencia a los obstáculos, desde el punto de vista económico, al desarrollo regional, en Juan R. Quintás Seoane, El hecho autonómico y el desarrollo regional, ibidem, tomo II, págs. 119 y ss.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

APENDICE DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

S.T.C. de 2 de febrero de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm. 186/1980 contra diversos artículos del Texto Refundido y Articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; del Texto Articulado Parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977; de la Ley 41/75, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y la base 33 párrafo 2º, de la misma.

B.J.C. núm.1, p. 7

Materias: AUTONOMIA; SUFICIENCIA; BIENES COMUNALES Y PROPIOS; CONTROL DE HACIENDAS LOCALES; REGIMEN DE CARTA; PRINCIPIO DE UNIDAD; COMPETENCIAS EXCLUSIVAS; INTERES RESPECTIVO; PRINCIPIO DE IGUALDAD; VALOR JURIDICO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.

S.T.C. de 13 de febrero de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm. 189/1980 contra varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 10 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.

B.J.C. núm. 1 p. 23

Materias: SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

S.T.C. de 29 de abril de 1981

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 17/1981, sobre el artículo 365.1 de la Ley de Régimen Local.

B.J.C. núm. 2, p. 106

Materias: AUTONOMIA LOCAL; CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD DE CORPORACIONES LOCALES.

S.T.C. de 1 de junio de 1981

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 231/1980, sobre el artículo 252.2 y 3 de la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña, en relación con el artículo 39.2 de la Constitución.

B.J.C. núm.3, p. 163

Materias: PRINCIPIO DE IGUALDAD

S.T.C. de 14 de julio de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1981, promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, sobre los su-puestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución.

B.J.C. núm. 5, p. 325

Materias: AUTONOMIA; ESTATUTO DE AUTONOMIA ; INTERES RESPEC-TIVO; PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD; SUPLETORIEDAD DEL DE-RECHO ESTATAL; PRINCIPIO DE UNIDAD; COMUNIDADES AU-TONOMAS Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

S.T.C. de 20 de julio de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm.38/1981, promovido por don Néstor Padrón Delgado y cincuenta y tres Diputados más, con-tra los artículos 36,37,38,43 y Disposición adicional 5ª de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Es-tado para 1981.

B.J.C. núm. 6, p. 403

Materias: PRINCIPIO DE IGUALDAD

S.T.C. de 28 de julio de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981, promovido por el Presidente del Gobierno, contra la Ley de Cataluña número 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la "transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad".

B.J.C. núm. 6, p. 415

Materias: AUTONOMIA;"BASES"; ESTADO

S.T.C. de 5 de noviembre de 1981

Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad contra el Gobierno de la Nación, en relación con el Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, que garan-tiza el funcionamiento del servicio público ferrocarril metropo-litano y transportes urbanos de Barcelona

B.J.C. núm. 7, p. 522

Materias: LEGISLACIÓN Y EJECUCION

S.T.C. de 16 de noviembre de 1981

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte

Terrestre de Marcancías.

B.J.C. núm. 7, p. 491.

Materias: COMPETENCIAS EXCLUSIVAS; INTERES RESPECTIVO; LIBER
TAD DE EMPRESA; PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LA LEY;
PRINCIPIO DE IGUALDAD; TERRITORIALIDAD; PRINCIPIO
DE UNIDAD.

S.T.C. de 18 de diciembre de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm. 208/1981, promovido por
el Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento Vasco 4/
1981, de 18 de marzo, sobre "designación de Senadores represen-
tantes de Euskadi".

B.J.C. núm. 9, p.3

Materias: INTERES RESPECTIVO; REITERACIÓN DE PRECEPTOS EN NOR
MAS DE RANGO INFERIOR.

S.T.C. de 22 de diciembre de 1981

Recurso de inconstitucionalidad núm. 221/1981, promovido por
el Presidente del Gobierno, contra el artículo 13.2 y disposición
transitoria segunda, apartado 1º, de la Ley de la Generalidad de
Cataluña núm. 3/81, de 22 de abril, sobre Bibliotecas.

B.J.C. núm. 9. p. 14

Materias: PRINCIPIO DE IGUALDAD; REPARTO DE COMPETENCIAS ESTADO-CO
MUNIDADES AUTONOMAS

S.T.C. 1/1982, de 28 de enero

Conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191. El prime-
ro planteado por el Gobierno Vasco en relación al Real Decreto
2869/1980, de 30 de diciembre, "por el que se establecen las con-
diciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los
valores de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas en
el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro". El se-
gundo promovido por el Abogado del Estado, frente al Decreto del
Gobierno Vasco 45/1981, de 16 de marzo, "sobre régimen de depen-
dencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País
Vasco"

B.J.C. núm. 10, p.117

Materias: "BASES"; COMPETENCIAS EXCLUSIVAS; CREDITO; PLANIFI
CACION ECONOMICA; CONSTITUCION ECONOMICA; UNIDAD
ECONOMICA; PRINCIPIO DE UNIDAD; CAJAS DE AHORRO;
COMPUTABILIDAD EN EL COEFICIENTE DE FONDOS PUBLICOS

S.T.C. 5/1982, de 8 de febrero

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre función pública.

B.J.C. núm. 10, p. 95

Materias: "BASES"; COMPETENCIAS EXCLUSIVAS; SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

S.T.C. 6/1982, de 22 de febrero

Conflictos positivos de competencia núms. 211 y 214/1981, acumulados, sobre "funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria".

B.J.C. núm. 11, p. 206.

Materias: CONTROL DEL ESTADO SOBRE COMUNIDADES AUTONOMAS; PRINCIPIO DE IGUALDAD.

S.T.C. 10/1982, de 23 de marzo

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 6/1981, de 19 de junio, de la Generalidad de Cataluña, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña.

B.J.C. núm. 12, p. 255.

Materias: "BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD"; ESTATUTO DE AUTONOMIA; PRINCIPIO DE IGUALDAD; SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL; REITERACIÓN DE PRECEPTOS EN NORMAS DE RANGO INFERIOR.

S.T.C. 18/1982, de 4 de mayo

Conflictos positivos de competencia, acumulados, planteados por el Gobierno en relación al Decreto 39/1981 del Gobierno Vasco, y por el Gobierno Vasco respecto al Real Decreto 1040/1981, de 22 de mayo, ambos sobre Registro de Convenios Colectivos de Trabajo.

B.J.C. núm. 13, p.361.

Materias: ESTATUTO DE AUTONOMIA; LEGISLACIÓN Y EJECUCIÓN; SU PREMIA DE LA CONSTITUCIÓN

S.T.C. 26/1982, de 24 de mayo

Conflicto de competencia promovido por el Gobierno frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con los Decretos 82/1981,

de 10 de abril, y 83/1981, de 13 de abril, sobre concesión de emisoras de frecuencia modulada.

B.J.C. núm. 14, p. 458.

Materias: "BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD"; PRINCIPIO DE IGUALDAD.

S.T.C. 35/1982, de 14 de junio

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, del Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales.

P.J.C. núm. 15, p. 532

Materias: LEGISLACIÓN Y EJECUCIÓN; UNIDAD Y AUTONOMIA.

S.T.C. 39/1982, de 30 de junio

Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación, frente al Decreto del Gobierno Vasco 108/1981, de 28 de septiembre, de desarrollo del artículo 15 de la Ley 8/1981, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981.

B.J.C. núm. 16/17, p. 668

Materias: LEGISLACIÓN Y EJECUCIÓN; PRESUPUESTOS DEL PAIS VASCO.

S.T.C. 48/1982, de 12 de julio

Conflicto positivo de competencia planteado por el Abogado del Estado contra las Resoluciones dictadas por el Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña de 29 de julio y de 13 de agosto de 1981, por las que se ordena la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de los Convenios Colectivos de las empresas "Corberó, S.A." y "Comercial de Laminados, S.A.".

B.J.C. núm. 16/17, p. 685.

Materias: TERRITORIALIDAD

S.T.C. 54/1982, de 26 de julio

Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sobre el Decreto de dicho Consejo Ejecutivo núm. 346/1981 de 10 de septiembre, por el que se determinan las funciones a realizar por el personal con categoría administrativa y se amplía la

escala de puestos de trabajo de la Generalidad, añadiendo la categoría de auxiliar administrativo.

B.J.C. núm. 18, p. 813

Materias: "BASES".

S.T.C. 58/1982, de 27 de julio

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 7.3, 9.3, 11 y 21.2, último inciso, de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Parlamento Catalán, que regula el Patrimonio de la Generalidad de Cataluña.

B.J.C. núm. 18, p. 757

Materias: DESARROLLO LEGISLATIVO POR LAS CCAA DE LAS BASES DEL ESTADO; PATRIMONIO DE LA GENERALIDAD; USO MALICIOSO DE LAS NORMAS; PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD; L.O.F.C.A.

S.T.C. 57/1982, de 27 de julio

Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación al Decreto núm. 83/1981, de 15 de julio, del Gobierno Vasco, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración Local.

B.J.C. núm. 18, p. 821

Materias: DESARROLLO LEGISLATIVO POR LAS CCAA DE LAS BASES DEL ESTADO

S.T.C. 64/1982, de 4 de noviembre

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

B.J.C. núm. 20, p. 993.

Materias: "BASES"; PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD; UNIDAD ECONOMICA

S.T.C. 71/1982, de 30 de noviembre

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor.

B.J.C. núm. 20, p. 1006

Materias: UNIDAD ECONOMICA Y JURIDICA DEL ESTADO; LIMITE A

LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA.

S.T.C. 84/1982, de 23 de diciembre

Recurso de inconstitucionalidad núms. 108 y 109/1982, acumulados, promovidos respectivamente por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

B.J.C. núm. 21, p. 8

Materias: AMBITO DE AUTONOMIA; LEGITIMACIÓN DE LAS CCAA EN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD; COMPETENCIAS EN MATERIA DE REGIMEN LOCAL; TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LAS HACIENDAS LOCALES.

S.T.C. 25/1983, de 7 de abril

Conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, y la Resolución de 2 de mayo de 1981 de la Dirección General de Administración Local sobre régimen de concursos de traslado de los funcionarios de Cuerpos Nacionales de Administración Local.

B.J.C. núm. 24, p. 392.

Materias: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

S.T.C. 32/1983, de 28 de abril

Conflictos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto de 27 de noviembre de 1981 sobre registro sanitario de alimentos y contra el Real Decreto de 27 de noviembre de 1981 sobre coordinación y planificación sanitaria.

B.J.C. núm. 25, p. 499

Materias: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA. NOCIÓN DE COORDINACIÓN

S.T.C. 42/1983, de 20 de mayo

Conflicto de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación a determinados preceptos del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos.

B.J.C. núm. 26, p. 718.

Materias: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-CCAA

S.T.C. 56/1983, de 28 de junio

Conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña, frente al Gobierno del Estado, respecto de la autorización concedida por el Director General de Coordinación de las Haciendas Territoriales, por delegación del Ministerio de Hacienda, al Ayuntamiento de Sabadell, con fecha 27 de enero de 1982, para una operación de aval.

B.J.C. núm. 27, p. 825.

Materias: ORDENACIÓN DEL CREDITO; TUTELA FINANCIERA SOBRE LOS ENTES LOCALES; AUTORIZACIÓN DE AVALES.

S.T.C. 57/1983, de 28 de junio

Conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con la resolución de 27 de enero de 1982, del Ministerio de Hacienda, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar operaciones de crédito a las Corporaciones Locales.

B.J.C. núm. 27, p. 833

Materias: "BASES"; ORDENACION DEL CREDITO; ACTIVIDAD ECONOMICA; TUTELA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES.

S.T.C. 72/1983, de 29 de julio

Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Pais Vasco núm. 1/1982, de 11 de febrero sobre cooperativas, en sus artículos 3, 8.1 y Disposición final primera.

B.J.C. núm. 28/29, p. 931

Materias: TERRITORIALIDAD; CONFLICTOS DE LEYES; COMPETENCIA RESIDUAL DEL ESTADO; COOPERATIVAS

S.T.C. 75/1983, de 3 de agosto

Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, sobre el artículo 28.2.b) del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se aprueba la Ley especial para el Municipio de Barcelona.

B.J.C. núm. 28/29, p. 942,

Materias: PRINCIPIO DE IGUALDAD; INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto

Recursos previos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco, por el Parlamento Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña y por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autónomo (LOAPA).

B.J.C. núm. 30, p. 1095

Materias: LEY ORGANICA; LEY DE ARMONIZACIÓN; LIMITES A LA POTESTAD LEGISLATIVA DEL ESTADO; NORMAS INTERPRETATIVAS DE LA DISTRIBUCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS; NO IGUALDAD ENTRE CCAA; DELIMITACION COMPETENCIAL ENTRE ESTADO Y CCAA; FUNCION DE VIGILANCIA Y COORDINACION DEL ESTADO; TRANSFERENCIA DE SERVICIOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

S.T.C. 84/1983, de 24 de octubre

Conflicto de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el artículo 5º del Real Decreto 988/1982, de 30 de abril, sobre concesión de subvenciones del Estado.

B.J.C. núm. 31, p. 1363

Materias: INTERVENCION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN LA APROBACION DE PROGRAMAS DE INVERSIONES ESTATALES EN MATERIAS DE SU COMPETENCIA

S.T.C. 97/1983, de 15 de noviembre

Conflicto de competencia promovido por el Gobierno, en relación con la Orden de 26 de febrero de 1982 del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del País Vasco, elevando las tarifas de los servicios públicos discrecionales de transporte de mercancías por carretera para corto recorrido.

B.J.C. núm. 31, p. 1383.

Materias: LIBRE CIRCULACION DE BIENES; POLITICA GENERAL DE PRECIOS

S.T.C. 11/1984, de 2 de febrero

Conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas.

B.J.C. núm. 34, p. 253.

Materias: AUTONOMIA FINANCIERA; OPERACIONES DE CREDITO DE LAS CCAA; SISTEMA MONETARIO; INDISPONIBILIDAD DE COMPETENCIAS; COORDINACION FINANCIERA; CONSTITUCION ECONOMICA.

S.T.C. 18/1984, de 7 de febrero (sala primera)

Recurso de amparo núm. 475/1982: Caso Caja de Ahorros de Asturias.

B.J.C. núm. 35, p. 363

Materias: ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO; ENTES DE CARACTER SOCIAL NO PUBLICO QUE CUMPLEN FINES DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL; NATURALEZA DE LA CAJA DE AHORROS.

S.T.C. 33/1984, de 9 de marzo (pleno)

Conflictos de competencia núms. 372 y 446/1982 (acumulados) promovidos por el Gobierno sobre transformación de buques de pesca y modernización de la flota de bajura.

B.J.C. núm. 36, p. 639

Materias: LEGISLACION BASICA; ORDENACION PESQUERA

S. T.C. 35/1983, de 13 de marzo (pleno)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 310/1983 del Parlamento de Canarias contra el Real Decreto-Ley 1/1983 de 9 de febrero, que deroga la exacción sobre las gasolinas de automoción en las islas Canarias, Ceuta y Melilla.

B.J.C. núm. 36, p. 525.

Materias: REGIMEN ECONOMICO-FISCAL CANARIO; INFORME PRECEPTIVO DEL PARLAMENTO CANARIO.

S.T.C. 44/1984, de 27 de marzo (pleno)

Conflicto positivo de competencia núm. 231/1981 promovido por el Gobierno Vasco en relación con la resolución de la Dirección General de Cooperativas de 14 de mayo de 1981 por la que se califica favorablemente la modificación parcial de los Estatutos de la "Caja Laboral Popular, Sociedad Cooperativa de Crédito limitada".

B.J.C. núm. 36, p. 643

Materias: COOPERATIVAS DE CREDITO; TERRITORIALIDAD COMO LIMITE DE LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA

S. T.C. 53/1984 de 3 de mayo (pleno)

Conflicto positivo de competencia núm. 438/1982 frente al Consell de la Generalidad Valenciana, respecto del Decreto de 19 de julio de 1982 por el que se fijan tarifas máximas para el servicio de viajeros.

B.J.C. núm. 37, p. 746

Materias: TERRITORIALIDAD COMO LIMITE DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

S.T.C. 85/1984 de 26 de julio (pleno)

Recurso de inconstitucionalidad núm. 191/1982

B.J.C. núms. 40-41, p. 1059

Materias: "BASES"; PATRIMONIO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

S.T.C. 91/1984 de 9 de Octubre (pleno)

Conflicto positivo de competencia n. 506/1983

B.J.C. núm. 42, p. 1253

Materias: ORDENACIÓN DEL CREDITO

S.T.C. 96/1984 de 19 de Octubre (pleno)

Conflicto positivo de competencia núm. 176/1982

B.J.C. núm. 42, p. 1270

Materias: ORDENACION DEL CREDITO

APENDICE LEGISLATIVO

APENDICE LEGISLATIVO

Constitución Española

Ley orgánica 8/1980 de 22 de septiembre de financiación de las Comunidades Autónomas

Ley 7/1984 de 31 de marzo, sobre regulación del Fondo de Compensación Interterritorial

Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril de Estatuto de Autonomía para Galicia

Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía

Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias

Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria

Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Rioja

Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para Murcia

Ley orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

Ley orgánica 8/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón

Ley orgánica 9/1982 de 10 de Agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

Ley orgánica 10/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias

Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Ley orgánica 1/1983 de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura

Ley orgánica 22/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares.

Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Ley orgánica 4/1983 , de 25 de febrero, de Autonomía de Castilla-León

CONSTITUCION ESPAÑOLA

Artículos 1; 2; 40.1; 74.2; 131; 137; 138; 139; 145; 149.1
1º, 10º, 11º, 13º, 14º, 17º y 31º; 149.2 y 3; 150,
153; 156; 157; 158.

CONSTITUCION ESPAÑOLA

ARTICULO 1.

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria

ARTICULO 2.

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

ARTICULO 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

...

ARTICULO 74.

...

2. Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94, 145.2 y 158.2 se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

ARTICULO 131

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, e-

quilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

ARTICULO 137.

El Estado organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

ARTICULO 138

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

ARTICULO 139

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

ARTICULO 145

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

ARTICULO 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1º. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales

...

10º. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior

11º. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros

...

13º. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

14º. Hacienda general y Deuda del Estado

...

17º. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

...

31º. Estadística para fines estatales.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

ARTICULO 150

1. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a

materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

ARTICULO 153

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

ARTICULO 156

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda y de solidaridad entre todos los españoles

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

ARTICULO 157

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado

e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

ARTICULO 158

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades y provincias, en su caso.

LEY ORGANICA 8/1980 DE 22 DE SEPTIEMBRE DE FINANCIACION
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Articulos: 1; 2; 3; 4; 6; 9; 12; 13; 14.4 y 5; 15; 16; 18;
21.3; Disposiciones adicionales y transitorias

LEY ORGANICA 8/1980 DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE FINANCIACIÓN DE LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS

ARTÍCULO 1º:

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución (R.1978,2836), les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos.

2. La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas comunidades. En lo que a esta materia afecte se aplicarán las Leyes ordinarias, Reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas.

3. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los Tratados o Convenios suscritos o que se suscriban en el futuro por España.

ARTICULO 2º.

1. La actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado, con arreglo a los siguientes principios:

a) El sistema de ingresos de las Comunidades Autónomas regulado en las normas básicas a que se refiere el artículo anterior deberá establecerse de forma que no pueda implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español, de conformidad con el apartado dos del artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución.

b) La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos cuarenta punto uno, ciento treinta y uno y ciento treinta y ocho de la Constitución corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la es

tabilidad económica interna y externa, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

c) La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones que consagran los artículos segundo y los apartados uno y dos del ciento treinta y ocho de la Constitución.

d) La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas

2. Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

3. Las Comunidades Autónomas gozarán del tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado.

ARTICULO 3º:

1. Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas que estará constituido por el Ministro de Hacienda y el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

2. El Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano consultivo y de deliberación, entenderá de las siguientes materias

a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado

b) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación

c) El estudio, la elaboración en su caso y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada uno de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su efectucción.

e) La coordinación de la política de endeudamiento

f) La coordinación de la política de inversiones públicas.

g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturale-

za, precise de una actuación coordinada.

3. Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborará un reglamento de régimen interior, que será aprobado por mayoría absoluta de sus miembros.

ARTICULO 4º.

1. De conformidad con el apartado uno del artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos precedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado
- e) Las participaciones en los ingresos del Estado.
- f) El producto de las operaciones de crédito
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos segundo, ciento treinta y ocho y ciento cincuenta y ocho de la Constitución (citada).

ARTICULO 6º.

1. Las Comunidades Autónomas podran establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

2. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado.

3. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Regimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.

4. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas.

ARTICULO 9º.

Las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, además de lo establecido en el artículo sexto de esta Ley, los siguientes principios:

a) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes derechos y obligaciobes que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo

c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o la ubi-

cación de Empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo, uno, a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.

ARTICULO 12

1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio

2. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.

ARTÍCULO 13

1. Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:

- a) El coeficiente de población
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de deficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

2. El porcentaje de participación a que se refiere el número anterior se determinará en el periodo transitorio para cada

Comunidad Autónoma, aplicando las normas contenidas en la disposición transitoria primera de la presente Ley

3. El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma unicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

a) Cuando se amplien o reduzcan las competencias asumidas por la comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

4. En cualquier caso, el porcentaje de participación se aprobará por Ley

ARTICULO 14

...

4. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de entendimiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera

5. La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por estas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozará de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado

ARTICULO 15

1. El Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia.

2. Cuando una comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos once y trece de la presente Ley Orgánica no pudiera asegurarse un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupues-

tos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo ciento cincuenta y ocho, uno, de la Constitución.

3. Se considerará nivel mínimo de prestación de los servicios públicos, a los que hace referencia los apartados anteriores el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

4. Si estas asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, a las Cortes Generales la corrección del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, establecido en el artículo trece de la presente Ley Orgánica.

5. Cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios con ellas financiados.

ARTICULO 16

1. De conformidad con el principio de solidaridad interterritorial a que se refiere el apartado dos del artículo ciento cincuenta y ocho de la Constitución, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado, tal y como se determina en el artículo cuatro coma dos, b), de esta Ley. Dicho fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial de conformidad a lo establecido en el artículo setenta y cuatro coma dos de la Constitución (R. 1978, 2836)

El Fondo de Compensación Interterritorial se dotará anualmente con una cantidad no inferior al treinta por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobado en los Presupuestos Generales del Estado.

El Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La inversa de la renta por habitante
- b) La tasa de población emigrada de los diez últimos años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

La ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años.

2. Las transferencias del Fondo de Compensación interterritorial recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos.

3. El Estado, Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial, con el fin de equilibrar y armonizar el desarrollo regional, de común acuerdo determinarán, según la distribución de competencias existentes en cada momento, los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial

4. Cada territorio deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación interterritorial, así como del Estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo estén en curso de ejecución

5. Los posibles excedentes del Fondo en un ejercicio económico quedarán afectos al mismo para la atención de los proyectos de ejercicios posteriores.

6. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores las inversiones que efectue directamente el Estado y el sector público estatal se inspirarán en el principio de solidaridad.

ARTICULO 18

1. El Estado y las Comunidades Autónomas podrán promover y realizar conjuntamente proyectos concretos de inversión, con la correspondiente aprobación en cada caso de las Cortes Generales y del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma.

2. Los recursos financieros que se comprometan a aportar las Comunidades Autónomas correspondientes podrán provenir total o parcialmente de las transferencias del Fondo de Compensación a que tuvieran derecho, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley

ARTICULO 21

...

3. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

DISPOSICIONES ADICIONALES

1ª El sistema foral tradicional de concierto económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía (R.1979 3028)

2ª En virtud de su régimen foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico (R. 1969, 1417,1717 y N. Dicc. 2209). En el mismo se determinarán las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado.

3ª 1. El Instituto Nacional de Estadística en coordinación con los organos competentes de las Comunidades Autónomas, anualmente elaborará y publicará las informaciones básicas que

permitan cuantificar a nivel provincial la renta por habitante, la dotación de los servicios públicos fundamentales, el grado de equipamiento colectivo y otros indicadores de riqueza y bienestar social. Asimismo elaborará estudios alternativos sobre la ponderación de los distintos criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial

2. El Ministerio de Hacienda anualmente publicará:

- La recaudación provincial obtenida por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

- La recaudación provincial obtenida por los impuestos que esta Ley Orgánica cede a las Comunidades Autónomas. En la presentación de la misma también se tomarán en cuenta los criterios de imputación establecidos.

- La distribución provincial que presente el gasto público divisible.

4ª La actividad financiera y tributaria del Archipiélago Canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico fiscal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

1ª 1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia.

2. Para garantizar la financiación de los servicios antes referidos, se crea una comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado uno del artículo trece. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

3. La Comisión Mixta del apartado anterior fijará el cita-

do porcentaje, mientras dure el periodo transitorio, con una antelación minima de un mes a la prestación de los presupuestos Generales del Estado en las Cortes

4. A partir del método fijado en el apartado segundo, se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capitulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

5. Las atribuciones conferidas a las Comunidades Autónomas en los apartados uno y tres del artículo dieciseis se ejercerán por los Organismos Provisionales Autónomos a los que se refiere la disposición transitoria séptima de la Constitución, en tanto éstos subsistan.

2ª En tanto se aprueban los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas, la representación de las Comunidades en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas corresponderá a los Consejeros correspondientes del respectivo Organismo Provisional Autonómico.

3ª Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido no entre en vigor se considerará, como impuesto que puede ser cedido, el de lujo que se recauda en destino.

LEY 7/1974 DE 31 DE MARZO SOBRE REGULACION DEL FONDO DE
COMPENSACION INTERTERRITORIAL

LEY 7/1984, DE 31 DE MARZO DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

La Constitución establece que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyas transferencias son recursos propios de las Comunidades Autónomas y serán distribuidas por las Cortes Generales entre dichas Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

La Ley Orgánica ocho/mil novecientos ochenta, de vientos de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, desarrolla en su artículo dieciseis el mandato constitucional, señalando los principios generales que han de configurar el mencionado Fondo y remitiendo a una Ley ordinaria la ponderación de los distintos índices o criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

En el proceso de constitución del Estado de las Autonomías resulta de especial importancia la plena aplicación, en el espacio de tiempo más breve posible, de aquellos instrumentos que persiguen una distribución más justa de la renta y de la riqueza. La puesta en marcha de los mismos adquiere, pues, una gran trascendencia política, por lo cual se estima necesario completar la normativa existente con aquellos otros aspectos que resulten precisos para garantizar la consecución de los objetivos de redistribución que al Fondo le encomienda la Constitución.

La presente Ley no se limita a desarrollar la ponderación de los criterios de distribución del Fondo, sino que, además, efectúa una adecuada regulación de otros aspectos que permitan encajar su papel y funciones en el marco general de la financiación de las Comunidades Autónomas.

Con el fin de desvincular la cuantía del Fondo de Compensación de las vicisitudes que pueda experimentar la estructura presupuestaria del Estado, la base de cálculo se determina en función de la inversión real "nueva" que figure en los Presupuestos Generales del Estado, incluida la del propio Fondo de Compensación.

sación Interterritorial, así como de los gastos de igual naturaleza previstos en sus respectivos presupuestos por los Organismos autónomos del Estado, adicionando las transferencias de capital efectuadas por uno y otros en favor de las Entidades locales con destino a proyectos de inversión y excluyendo los gastos de defensa por ser consumo público en términos de contabilidad nacional.

Siendo base de cálculo la inversión real "nueva", queda excluida de la misma y no se consideran como inversión a integrar en el Fondo aquellos gastos destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes a las competencias que han de asumir las Comunidades Autónomas. Esta inversión de "reposición" forma parte del coste efectivo de los servicios transferidos y se financiará, con independencia de los recursos del Fondo, a través de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

Uno de los aspectos que es preciso destacar en el momento de completar la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial es aquel que hace referencia al mecanismo de selección de proyectos de inversión a incluir en el mismo. La Comunidad Autónoma y la Administración del Estado, según la distribución de competencias existentes en cada momento, y en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, decidirán, de común acuerdo, los proyectos de inversión que han de financiarse con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, con antelación suficiente que permita su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio siguiente, en los que dichos proyectos se relacionarán expresamente señalándose la Administración a la que, en cada caso, corresponda su ejecución.

La presente Ley no sólo pretende materializar el principio constitucional de solidaridad y establecer sistemas democráticos de selección de proyectos de organización administrativa que contribuirán a modernizar el sector público.

A tal efecto se prevé que gradualmente y con plena vigencia a partir del ejercicio de 1978, las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a la elaboración de unos programas de desarrollo regional cuya metodología debe ajustarse a la empleada en las Comunidades Económicas Europeas y cuya elaboración correrá a cargo del Gobierno, previa consulta de éste al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Con este planteamiento se pretende mantener la dotación de capital público existente en las Comunidades Autónomas cuando se produce el traspaso de servicios del Estado a las mismas, orientando las nuevas inversiones hacia los territorios comparativamente menos desarrollados, mediante la aplicación de un conjunto de criterios de distribución que expresen la diferencia de capacidad productiva de tales territorios en cada momento.

La selección de dichos índices o criterios se ajusta a lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y su definición y ponderación han sido sometidos a estudio y valoración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero, dos b), de la citada Ley del Consejo de Política Fiscal y Financiera que los aprobó en su reunión del día dieciseis de septiembre de mil novecientos ochenta y uno, en primera votación, por una mayoría de diecinueve y un tercio de votos a favor y uno en contra, que suponen una mayoría superior a los dos tercios de los votos de los miembros que integran dicho Consejo, según previene el artículo diez, tres, a), de su Reglamento de Régimen Interior.

En perfecta coherencia con el esquema de financiación básica establecida en la LOFCA, todas las Comunidades Autónomas han de ser beneficiarias de los recursos procedentes del Fondo, puesto que, de no ser así, se verían privadas del acceso a las nuevas inversiones, lo que supondría una interpretación radical y escasamente prudente del principio de solidaridad

En cumplimiento de lo establecido en el apartado cuatro del artículo dieciseis de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, la presente Ley establece un mecanismo de control parlamentario, en virtud del cual el Tribunal de Cuentas

y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas informe separado y suficiente acerca del grado de ejecución de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial. Con el fin de facilitar dicho control, las Administraciones Públicas competentes que efectúen gastos con cargo al Fondo deberán contabilizar analíticamente los costos imputables a cada proyecto,

Dado que los proyectos a realizar con cargo al Fondo pueden tener carácter local, comarcal, provincial o regional, se prevé la posibilidad de delegación de la gestión y se establecen unos sistemas de percepción de dotaciones u de ejecución conjunta de proyectos mediante los cuales es factible una actuación financiera coordinada entre los distintos niveles de la Hacienda Pública.

ARTICULO PRIMERO.- Propósito del Fondo

Uno. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, anualmente se dotará en los Presupuestos Generales del Estado un Fondo de Compensación Interterritorial de acuerdo con lo establecido en el artículo dieciseis de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

Dos. Las inversiones del sector público estatal no comprendidas en el Fondo de Compensación Interterritorial se inspirarán igualmente en el principio de solidaridad.

ARTICULO SEGUNDO.- Cuantía del Fondo

Uno. La cuantía de la dotación anual del Fondo de Compensación Interterritorial se determinará aplicando un porcentaje sobre la base constituida por la inversión pública en los términos en que se define el artículo siguiente.

Dos. El porcentaje a que se refiere el número anterior se fijará mediante Ley en la que se contendrá el correspondiente a cada uno de los cinco años siguientes. Dicha Ley deberá estar aprobada antes del mes de marzo del año inmediatamente anterior al primero para el cual se señala el porcentaje.

En todo caso, el porcentaje que se fije no será inferior al treinta por ciento.

ARTICULO TERCERO.- Base del cálculo

Uno. Para determinar la base del cálculo del Fondo se entenderá por inversión pública el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales que figuren en los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las del propio Fondo de Compensación Interterritorial, así como los gastos de igual naturaleza previstos en sus respectivos presupuestos por los Organismos autónomos del Estado y las transferencias de capital efectuadas por el Estado y los Organismos autónomos en favor de las entidades locales con destino a proyectos de inversión.

Dos. A tal efecto no se computarán:

a) Los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos.

b) Los gastos de defensa.

ARTICULO CUARTO.- Criterios de distribución

El Fondo de Compensación Interterritorial se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios:

Primero: Serán beneficiarias del Fondo todas las Comunidades Autónomas.

Segundo: El Fondo se asignará a los distintos territorios beneficiarios, en función de las siguientes variables y ponderaciones:

a) El setenta por ciento del mismo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, ponderando dicha distribución en la forma que se indica en el artículo siguiente.

b) El veinte por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio en la forma indicada en el artículo siguiente.

c) El cinco por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente según éste se defina igualmente en el artículo siguiente.

d) Finalmente, el cinco por ciento restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

e) El hecho insular se estimará aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios de acuerdo con los criterios anteriores en un cinco por ciento más un uno por ciento por cada cincuenta kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la península. La cantidad que ello suponga reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios. Este mismo criterio será de aplicación en Ceuta y Melilla.

ARTICULO QUINTO.- Definición de las variables

Uno. A los efectos de aplicar los criterios de distribución del artículo anterior, las variables mencionadas deberán calcularse de conformidad con las siguientes definiciones:

a) La distribución inversamente proporcional a la renta por habitante referida a la letra a) del segundo apartado del artículo anterior se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

b) La variable migratoria incluida en la letra b) del segundo apartado del artículo anterior se definirá por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años. A estos efectos tomarán valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.

c) La variable de paro a que se refiere la letra c) del segundo apartado del artículo anterior se expresará por las dife-

rencias entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa de media nacional. A estos efectos se computarán solamente las Comunidades cuya tasa de paro se sitúe por encima de media, tomando valor cero las restantes.

d) Las distancias a las que se refiere la letra e) del apartado dos del artículo anterior serán las que existen entre Madrid y la capital de Baleares, Ceuta y Melilla; en el caso de Canarias, la semisuma de las distancias de las dos capitales de esta Comunidad a Madrid. Las distancias se medirán sobre los respectivos círculos máximos.

Dos. A los efectos de obtener la distribución a la que se refiere el número anterior se utilizarán los siguientes datos:

a) Para la renta por habitante se utilizará la última del INE

b) Para la población se utilizará la estimación del INE para el mismo año al que se refieren los valores de la renta por habitante.

c) Para el saldo migratorio se utilizará la cifra del mismo para los últimos diez años de los que se disponga de datos incrementada en la emigración exterior relativa al mismo periodo.

d) Para la determinación de los porcentajes de desempleo se utilizará la media de los cuatro últimos trimestres para los que se disponga de datos de la Encuesta de Población Activa.

e) Para la superficie se utilizarán las cifras publicadas por el Instituto Geográfico Nacional

Tres. El Instituto Nacional de Estadística elaborará y publicará los datos precisos que han de servir para determinar la participación final que corresponda a cada Comunidad Autónoma en el Fondo de Compensación Interterritorial.

ARTICULO SEXTO.- Destino del Fondo

El Fondo de Compensación Interterritorial se destinará a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza, también dentro de cada Comunidad Autónoma, y, en particular, a proyectos de carácter local, comarcal, insular, provincial o regional de infraestructura, obras

públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural y transportes y comunicaciones.

ARTICULO SEPTIMO.- Determinación de los proyectos de inversión

Uno. Los proyectos de inversión que deban financiarse con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial se decidirán, de común acuerdo, por la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado, según la distribución de competencias existente en cada momento, siguiendo, en su caso, las directrices del programa de desarrollo regional y en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad. Dicho acuerdo deberá alcanzarse no más tarde del uno de mayo de cada año, respecto de los proyectos a ejecutar durante el año siguiente. A este fin, y con antelación suficiente a esta fecha, el Gobierno facilitará a las Comunidades Autónomas la información correspondiente a las inversiones públicas que vaya a ejecutar a su cargo en los respectivos territorios.

Dos. En los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio figurará la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente a cada Comunidad, con relación expresa de los proyectos de inversión que competen a cada Administración y de los concurrentes.

Tres. Los proyectos de inversión a que se refiere el número anterior deberán presentarse ordenados de acuerdo con las preferencias de la Administración responsable.

Cuatro. La sustitución de las obras que integran la relación de proyectos que componen el Fondo de Compensación Interterritorial, cuya ejecución no pueda realizarse durante el ejercicio previsto por causas debidamente justificadas, deberá ser acordada entre el Comité de Inversiones Públicas y la Consejería competente de la correspondiente Comunidad Autónoma y aprobada por el Consejo de Ministros en el caso de que el proyecto corresponda a una competencia de la Administración central o por el Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando dicho proyecto corresponda a una competencia transferida a esa Comunidad

Autónoma. En ambos casos se dará cuenta a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado, haciendo constar las causas que han motivado la sustitución y el mutuo acuerdo existente entre las dos Administraciones.

ARTICULO OCTAVO.- Programas de desarrollo regional

Uno. Todas las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional.

Dos. El Gobierno, consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobará la metodología común de los programas de desarrollo regional:

ARTICULO NOVENO.- Delegación de la gestión

Independientemente de cuál sea la Administración, central o autonómica, competente para decidir sobre un proyecto de inversión con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, la ejecución del mismo podrá delegarse en otra Administración.

ARTICULO DECIMO.- Percepción de las dotaciones

Uno. Los créditos destinados a financiar obras comprendidas en el Fondo de Compensación Interterritorial figurarán en los Presupuestos Generales en la sección treinta y tres, capítulo siete, "Transferencias de capital", en el servicio correspondiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

Dos. Tanto los órganos gestores de la Administración central como las Comunidades Autónomas, de conformidad con los créditos cuya gestión tengan respectivamente encomendadas, dispondrán de la tesorería correspondiente a los mismos por cuartas partes, efectuándose los oportunos libramientos dentro de los quince primeros días de cada trimestre por el servicio mencionado en el apartado anterior, previa solicitud en que se relacionen los datos relativos a las obras ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas.

ARTICULO UNDECIMO.- Control parlamentario

Uno. El control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, tanto si se trata de los efectuados por la Administración central como por la autonómica, se llevará a cabo por las Cortes Generales y por la Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. Para ello se constituirá en el Senado una Comisión de Seguimiento Permanente.

Dos. No obstante el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial.

Tres. Asimismo, con objeto de permitir el control parlamentario, las Administraciones competentes que efectúen gastos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial deberán contabilizar analíticamente los costes imputables a cada proyecto, así como las unidades físicas de realización del mismo que resulten más significativas. Dicha información, a través del Tribunal de Cuentas, se pondrá igualmente a disposición de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que correspondan.

Cuatro. El destino de las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial a finalidades distintas de las previstas tendrá el mismo tratamiento sancionador, cualquiera que sea la Administración que incurra en dicho comportamiento.

ARTICULO DUODECIMO.- Remanentes

Uno. Los remanentes de créditos no comprometidos, correspondientes a proyectos de inversión financiados con cargo a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial asignada a una Comunidad Autónoma en materias de su competencia, se incorporarán en el ejercicio inmediato posterior a los créditos del Fondo de Compensación Interterritorial de esa Comunidad Autónoma en las mismas materias.

Si al finalizar este último ejercicio persisten tales remanentes no comprometidos, éstos se incorporarán al Fondo de Compensación Interterritorial del siguiente ejercicio con destino a proyectos de la competencia de la Administración del Estado a realizar en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma.

Dos. Los remanentes de créditos no comprometidos, que corresponden a proyectos de inversión financiados con cargo a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial asignada a una Comunidad Autónoma en materias de competencia del Estado, se incorporarán en el ejercicio inmediato posterior a los créditos del Fondo de Compensación Interterritorial de esa Comunidad Autónoma.

Si al finalizar este último ejercicio persistiesen tales remanentes, éstos se incorporarán al Fondo de Compensación Interterritorial del siguiente ejercicio con destino a proyectos de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma que esta decida realizar.

ARTICULO DECIMOTERCERO.- Proyectos conjuntos

Uno. Las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial podrán dedicarse a financiar proyectos conjuntos de distintas Administraciones.

Dos. Las Entidades locales podrán solicitar de la Comunidad Autónoma correspondiente la ejecución, en todo o en parte, de aquellos proyectos de inversión que se desarrollen en su ámbito territorial, Si el proyecto de inversión afectara a competencias de las Entidades locales, la gestión y ejecución del mismo se determinará de mutuo acuerdo.

Tres. Cuando entre los proyectos de inversión incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial que corresponda a una Comunidad Autónoma existan algunas cuya ejecución se haya encomendado a alguna Entidad local, de acuerdo con lo establecido en el punto anterior, la Comunidad Autónoma le transferirá los recursos financieros necesarios en la misma forma que se prevé en el artículo diez para las relaciones entre la Administración central y las Comunidades Autónomas.

Cuatro. La justificación por parte de las Comunidades Autó

nomas de las obras o adquisiciones realizadas a través de las Entidades locales se efectuará al final de cada ejercicio económico.

ARTICULO DECIMOCUARTO.- Gastos de funcionamiento de las inversiones

Uno. Los gastos de funcionamiento que pudieran generar las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial en materias de competencia de las Comunidades Autónomas se cubrirán con los recursos de éstas.

Dos. Excepcionalmente, cuando se trate de inversiones efectuadas por una Comunidad Autónoma en un servicio cuya dotación en dicha Comunidad Autónoma no alcance el nivel mínimo que garantiza el artículo quince de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, al fijarse la cuantía de las asignaciones presupuestarias correspondientes a dicha Comunidad Autónoma en los Presupuestos Generales del Estado se contemplará la capacidad financiera de la referida Comunidad Autónoma para asumir los gastos corrientes derivados de tales inversiones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- El porcentaje a que se refiere el artículo segundo de la presente Ley, aplicable para los ejercicios de mil novecientos ochenta y cuatro a mil novecientos ochenta y seis, ambos inclusive, será el cuarenta por ciento.

Segunda.- Hasta que finalice el proceso de transferencias a todas las Comunidades, la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial no podrá resultar inferior al conjunto de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Tercera.- En el ejercicio en que entre en vigor la presente Ley se aplicará, respecto de la situación, gestión y control de los créditos del Fondo, lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente.

La entrega de fondos trimestral a que se refiere el apartado dos del artículo décimo se efectuará, por una sola vez, sin la justificación correspondiente a las inversiones efectuadas en los primeros quince días del mes de enero inmediatamente siguiente a

la entrada en vigor de la Ley.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.- Será de aplicación a Ceuta y Melilla lo previsto en esta Ley para las Comunidades Autónomas.

Segunda.- Lo dispuesto en el artículo octavo, uno, tendrá aplicación gradual desde la entrada en vigor de la presente Ley, en función de la participación porcentual de las respectivas Comunidades Autónomas en el Fondo de Compensación Interterritorial, fijandose los porcentajes anualmente en la Ley de Presupuestos. El artículo octavo, uno, será de plena aplicación a partir del ejercicio de mil novecientos ochenta y siete.

DISPOSICION FINAL

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en le Boletin Oficial del Estado.



LEY ORGANICA 3/1979, DE 18 DE DICIEMBRE, DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA PARA EL PAIS VASCO

Artículos 22; 40; 41.1,2a) y 2f)

LEY ORGANICA 3/1979, DE 18 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA
PARA EL PAIS VASCO

ARTICULO 22

1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguna de las Cámaras, manifestarán reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo tercero de este artículo. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los veinte días de haberse efectuado esta comunicación, los convenios entrarán en vigor.

3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales.

ARTICULO 40

Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma.

ARTICULO 41

1. Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios.

2. El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) Las Instituciones competentes de los Territorios His-

tóricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley

...

f) El régimen de Conciertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.

LEY ORGANICA 4/1979 DE 18 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE CATALUÑA

Preámbulo; Artículos 27.1 y 2; 45.1.c)

LEY ORGANICA 4/1979, DE 18 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE AUTONOMIA
DE CATALUÑA

PREAMBULO

...

El presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España

...

ARTICULO 27

1. Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Generalidad podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Cataluña y comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que estas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el parrafo 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación

2. La Generalidad también podrá establecer acuerdo de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

...

ARTIUCLO 45

1. Cuando se complete el traspaso de servicios o al cumplirse el sexto año de vigencia de este Estatuto, si la Generalidad lo solicita, la participación anual en los ingresos del Estado citada en el número 3 del artículo anterior y definida en la disposición transitoria tercera se negociará sobre las siguientes bases

...

c) El principio de solidaridad interterritorial a que se refiere la Constitución, que se aplicará en función de la relación inversa de la renta real por habitante en Cataluña respecto a la del resto de España

LEY ORGANICA 1/1981 DE 6 DE ABRIL DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA PARA GALICIA

Artículo 1.2

LEY ORGANICA 1/1981, DE 6 DE ABRIL DE ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA
GALICIA

ARTÍCULO 1º

...

2. La Comunidad Autónoma a través de instituciones democráticas, asume como tarea principal la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses y la promoción de solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo gallego.

...

LEY ORGANICA 6/1981 DE 30 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA PARA ANDALUCIA

Artículo 1.2

LEY ORGANICA 6/1981, DE 30 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE AUTONOMIA
PARA ANDALUCIA

ARTICULO 1º

1. Andalucía, como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad indisoluble de la nación española, patria común indivisible de todos los españoles.

2. El Estatuto de Autonomía aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España.

3. Los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo andaluz en los términos del presente Estatuto.

ARTICULO 2º

El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

LEY ORGANICA 7/1981 DE 30 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA PARA ASTURIAS

Artículos 21 y 42

LEY ORGANICA 7/1981, DE 30 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE AUTONOMIA
PARA ASTURIAS

ARTICULO 21

1. El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o alguans de las Cámaras, manifestarán reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes generales.

ARTICULO 42

El Principado de Asturias, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomia fianciera, dominio público y patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, el precedente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

LEY ORGANICA 8/1981 DE 30 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA PARA CANTABRIA

Preámbulo. Artículo 44

LEY ORGANICA 8/1981, DE 30 DE DICIEMBRE DE ESTATUTO DE AUTONOMIA
PARA CANTABRIA

PREAMBULO

...

El presente Estatuto es la expresión jurídica de la identidad regional de Cantabria y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la indisoluble unidad de España y en el marco de la más estrecha solidaridad con las demás nacionalidades y regiones.

...

ARTICULO 44

La Diputación Regional de Cantabria, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

LEY ORGANICA 3/1982 DE 9 DE JUNIO DE. ESTATUTO DE AUTONO-
MIA DE LA RIOJA

Artículos 15 y 32

LEY ORGANICA 3/1982, de 9 DE JUNIO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE
LA RIOJA

ARTICULO 15

1. La Comunidad Autónoma de la Rioja podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral para la gestión y prestación de los servicios propios de su competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145.2 de la Constitución

2. Una vez aprobados los convenios, se comunicarán a las Cortes Generales y entrará en vigor, a tenor de lo que en los mismos se establezca, transcurridos treinta días desde la recepción de la comunicación en las Cortes Generales, si éstas no manifestasen reparo.

3. La Comunidad Autónoma de La Rioja podrá establecer también otros acuerdos de cooperación con Comunidades Autónomas o Territorios de Régimen Foral, previa autorización de las Cortes Generales.

ARTICULO 32

La Comunidad Autónoma de La Rioja contará para el desempeño de sus competencias y funciones con hacienda, dominio público y patrimonio propios. Ejercerá la autonomía financiera de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normas de desarrollo.

LEY ORGANICA 4/1982 DE 9 DE JUNIO DE ESTATUTO DE
AUTONOMÍA PARA MURCIA

Preámbulo. Artículo 40

LEY ORGANICA 4/1982, DE 9 DE JUNIO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA
MURCIA

PREAMBULO

...

El Estatuto es la expresión de la identidad de la Región de Murcia y define sus instituciones, competencias y recursos, con la convicción de que las Comunidades Autónomas, bajo el principio de solidaridad, contribuyen a reforzar la unidad de España

...

ARTICULO 40

La Región de Murcia tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, este Estatuto y los principios de coordinación orgánica y funcional con las Administraciones Estatal y Local, así como de solidaridad entre todos los españoles.

LEY ORGANICA 5/1982 DE 1 DE JULIO DE ESTATUTO DE
AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Artículo 48.1 y 2

LEY ORGANICA 5/1982, DE 1 DE JULIO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE
LA COMUNIDAD VALENCIANA

ARTICULO 48

1. La Comunidad Autónoma Valenciana dispondrá, para el adecuado desarrollo y ejecución de sus competencias, de **patrimonio** y hacienda propios.

2. La actividad financiera de la Comunidad Valenciana no supondrá, en ningún caso, el establecimiento de privilegios económicos o sociales.

...

LEY ORGANICA 8/1982 DE 10 DE AGOSTO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE ARAGON

Artículos 6.2 c); y 46.1

LEY ORGANICA 8/1982, DE 10 DE AGOSTO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA
DE ARAGON

ARTICULO 6

...

2. Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

...

c) Promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón fomentando su mutua solidaridad.

ARTICULO 46

1. La Comunidad Autónoma de Aragón dispondrá de Hacienda Autónoma para la adecuada financiación y desarrollo de los servicios propios de su competencia en coordinación, tanto con la Hacienda estatal como con las locales, ateniéndose especialmente a los principios de suficiencia y de solidaridad en la redistribución intrarregional.

...

LEY ORGANICA 9/1982 DE 10 DE AGOSTO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE CASTILLA-LA MANCHA

Artículos 4.4 a) b) y c); 41 y 42.1

ARTICULO 4

...

4. Para todo ello, la Junta de Comunidades ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

a) La superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del Estado, en efectivo cumplimiento del principio constitucional de solidaridad.

b) La consecución del pleno empleo en todos los sectores de la producción y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones

c) El aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Castilla-La Mancha y, en especial, de su agricultura ganadería, minería, industria y turismo; la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.

...

ARTICULO 41

1. La Junta de Comunidades orientará su actuación económica a la consecución del pleno empleo el aprovechamiento y la potenciación de sus recursos, el aumento de la calidad de la vida de los castellano-manchegos y la solidaridad regional, prestando atención prioritaria al desarrollo de las provincias y zonas más deprimidas.

2. Conforme al artículo 16, apartado 2, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial, regional, de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habi-

tat rural, transportes y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de la región

3. Todos los órganos de la Junta de Comunidades atenderán al desarrollo de los sectores económicos de mayor interés regional y, en particular, de la agricultura, ganadería e industrias derivadas.

ARTICULO 42

1. La Comunidad Autónoma, con sujeción a los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, con este Estatuto y con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

...

LEY ORGANICA 10/1982 DE 10 DE AGOSTO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE CANARIAS

Artículos 1; 5.2,d); 54 y 56

LEY ORGANICA 10/1982, DE 10 DE AGOSTO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE
CANARIAS

ARTICULO 1º

Canarias, como expresión de su identidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma, en el marco de la unidad de la Nación española, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

La Comunidad Autónoma, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, el desarrollo equilibrado de las islas y la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, conforme a la Constitución y a este Estatuto.

ARTICULO 5º

...

2. Los poderes públicos canarios, en el marco de sus competencias, asumen como principios rectores de su política:

...

d) La solidaridad consagrada en el artículo 138 de la Constitución

ARTICULO 54

1. Con el fin de garantizar la realización efectiva de los principios consagrados en los artículos 31 y 138 de la Constitución, el Estado otorgará a la Hacienda canaria, con cargo a los presupuestos Generales, las adecuadas asignaciones complementarias, siempre que se dé el supuesto previsto en el artículo 15.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, o cuando el costo por habitante de los servicios sociales y administrativos a cargo de la Comunidad Autónoma sea más ele-

vado que el correspondiente a todo el Estado por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria

2. La Comunidad Autónoma del Archipiélago Canario participará en la determinación anual de la cuantía total del Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el apartado dos del artículo 158 de la Constitución

ARTICULO 56

1. La Comunidad Autónoma de Canarias estará obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.

2. A tal efecto se creará un Fondo de Solidaridad Interinsular. Sus recursos serán distribuidos por el Parlamento canario

LEY ORGANICA 13/1982 DE 10 DE AGOSTO DE REINTEGRACION
Y AMEJORAMIENTO DEL REGIMEN FORAL DE NAVARRA

Artículos 1;2;70

LEY ORGANICA 13/1982, DE 10 DE AGOSTO DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL REGIMEN FORAL DE NAVARRA

ARTICULO 1º

Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos

ARTICULO 2º

1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de 25 de octubre de 1839, a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición adicional primera.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.

ARTICULO 70

1. Navarra podrá celebrar Convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia

Dichos convenios entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que estas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el Convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado tercero para los Acuerdos de Cooperación.

2. Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.

3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de Cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

LEY ORGANICA 1/1983 DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE EXTREMADURA

Artículos 6.2 c), d), e) y f); 57.1

LEY ORGANICA 1/1983, DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE
EXTREMADURA

ARTICULO 6

...

2. Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro del marco de su competencia, ejercerán sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

...

c) Facilitar la participación de todos los extremeños en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura en un contexto de libertad, justicia y solidaridad entre todos los extremeños

d) Adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social de Extremadura propiciando el pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes extremeños. La realización de una Reforma Agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de desequilibrios territoriales dentro de Extremadura

e) Fomento del bienestar social y económico del pueblo extremeño, en especial de las capas sociales más desfavorecidas, a través de la extensión y mejora de equipamientos sociales y servicios colectivos, con especial atención al medio rural y a las comunicaciones.

f) Promover la solidaridad entre los municipios, comarcas y provincias de la Región y de esta con las demás Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y las Leyes.

...

ARTICULO 57

1. Dentro del principio de solidaridad, la actividad financiera de la Comunidad Autónoma se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y de conformidad con los principios genera-

les establecidos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

...

LEY ORGANICA 22/1983 DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA PARA LAS ISLAS BALEARES

Preámbulo. Artículos 9; 54.1, 2 y 3

LEY ORGANICA 22/1983 DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA
LAS ISLAS BALEARES

PREAMBULO

...

El Estatuto de Autonomía se fundamenta en el principio de cooperación entre los pueblos que forman la comunidad Insular, por vías de solidaridad, aproximación y respeto mutuo que hacen posible una vida colectiva en armonía y progreso.

El pueblo de las Islas Baleares, a través de su Estatuto proclama como valores supremos de su autogobierno el sistema democrático que se inspira en la libertad, la justicia, la igualdad y la defensa de los derechos humanos, así como la solidaridad entre todos los pueblos de España

...

ARTICULO 9

Las instituciones de autogobierno, en cumplimiento de las finalidades que les son propias, promoverán la libertad, la justicia, la igualdad y el progreso socioeconómico entre todos los ciudadanos de las islas Baleares, como principios de la Constitución, así como la participación de éstos en la vida política, cultural, económica y social. Inspirarán también su función de poder público en el sentido de consolidar y desarrollar las comunes características de nacionalidad de los pueblos de Mallorca, Menorca Ibiza y Formentera, así como las peculiaridades de cada una de ellas, como vinculo de solidaridad entre todas las islas.

ARTICULO 54

1. Para el desarrollo y ejecución de sus funciones, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en el marco de los principios de coordinación con las Haciendas del Estado y Locales, tiene autonomía financiera, dominio y patrimonio propios, de acuerdo con la Constitución, las Leyes Orgánicas reguladoras de estas materias y presente Estatuto.

2. La autonomía financiera deberá permitir llevar a tér-

mino el principio de suficiencia de recursos para poder ejercer las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

3. La Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial, en especial entre las diversas islas que la integran, con el fin de hacer posible la plena realización del principio de solidaridad.

...

LEY ORGANICA 3/1983 DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Artículos 1.3; 51; 57

LEY ORGANICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID

ARTÍCULO 1º

...

3. La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación del pueblo de Madrid en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.

ARTICULO 51

La Comunidad de Madrid, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, goza de autonomía financiera, es titular de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto, La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normas que la desarrollan

ARTICULO 57

La Comunidad de Madrid colaborará con el Estado y los Ayuntamientos en todos los aspectos relativos al régimen fiscal y financiero

LEY ORGANICA 4/1983 DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE
AUTONOMIA DE CASTILLA-LEON

Preámbulo. Artículos 1.2; 32; 33.1

LEY ORGANICA 4/1983, DE 25 DE FEBRERO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE
CASTILLA-LEON

...

La Comunidad de Castilal y León, fiel una vez más a ese pasado histórico, asume con su creación y ha de orientar los actos de todas sus instituciones a la defensa de su propia identidad, de la que constituye parte inseparable el reconocimiento y respeto a la pluralidad cultural de España, así como a una más completa solidaridad de las provincias que integran dicha Comunidad, potenciando el desarrollo integral de todos los castellano-leoneses dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España.

...

Castilla y León, consciente de su significado histórico, confía en que el proceso que inicia con el presente Estatuto conduzca a sus hombres y a sus tierras hacia metas elevadas de progreso social, económico y cultural y contribuya a la corrección progresiva de sus propios desequilibrios internos, en un proyecto común asentado en los principios democráticos de la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad y el pluralismo.

...

ARTICULO 1º.- Constitución de la Comunidad Autónoma

...

2. La Comunidad de Castilla y León es la institución en la que se organiza política y jurídicamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, asume la identidad de Castilla y León, dentro de la indisoluble unidad de España, y promueve la solidaridad entre todos los pueblos de España.

...

ARTICULO 32.- Principios de política económica

1. La Comunidad orientará su actuación económica a la consecución del pleno empleo, al aprovechamiento y la potenciación de sus recursos, al aumento de la calidad de la vida de los castellano-leoneses y a la solidaridad intrarregional, prestando atención

prioritaria al desarrollo de las provincias y zonas más deprimidas

2. Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, podrá constituirse un Fondo de Compensación Regional, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes de Castilla y León entre los territorios menos desarrollados comparativamente, con destino a gastos de inversión en los terminos previstos en el artículo 16, apartado 2, de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

3. Los órganos de la Comunidad atenderán al desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura y la ganadería, dispensado un tratamiento especial a las zonas de montaña.

ARTICULO 33.- Autonomía financiera

1. La Comunidad, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local y de solidaridad entre todos los españoles, tiene autonomía financiera y patrimonio propio, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

...

BIBLIOGRAFIA

AAVV Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales,
I.E.F., 1982

- Autonomía impositiva degli enti locali. Atti del Convegno di Taormina del 26-27 marzo 1982, Cedam, Padova 1983
- Comentarios a la Constitución (dirigidos por F. Garrido Falla), Civitas, Madrid, 1980
- La Constitución y las Fuentes del Derecho, 3 vols., I. E.F., Madrid, 1979
- La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro) 2 vols., Espasa Calpe, Madrid, 1981
- Estudios sobre la Constitución española de 1978 (dirigidos por M. Ramirez), Pórtico, Zaragoza, 1979
- Estudios sobre el Proyecto de Constitución, C.E.C., Madrid, 1978
- La nouvelle décentralisation (dirigido por F. Moderne), Sirey, Paris, 1983
- Etudes et Documents de Droit Budgétaire Fédéral (Allemagne Fédérale, Etats-Unis, URSS), LGDJ, Paris, 1974
- La Hacienda Regional (XXIV S.E.D.F., I.E.F., Madrid, 1976
- Jornadas de Estudio sobre "Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)", I.E.F., Madrid, 1984
- Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma (Actas del Congreso de Florencia, 1973), Giuffrè, Milano, 1974
- Lecturas sobre la Constitución española, 2 vols. (dirigidos por T.R. Fernández), Facultad de Derecho U.N.E.D., Madrid, 1978

- El Tribunal Constitucional, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1981
- Organización Territorial del Estado (Haciendas locales), Dirección General de lo Contencioso, Madrid

ABBAMONTE, Giuseppe: Programmazione e Amministrazione per settori organizzati: Dalla Costituzione alla L. 382/75 ed. al D.P.R. 616/77. I settori organici in diritto positivo, Ligvori, Napoli, 1982

ACOSTA ESPAÑA, Rafael: Introducción a la España de las Autonomías, Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. 1, págs. 10 y ss.

AGUILO LUCIA, Lluís: La presencia de las nacionalidades y regiones en el Tribunal Constitucional (En el Tribunal Constitucional, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1981, vol. 1, págs. 349 y ss.)

AGULLO AGUERO, Antonia: Ordenación jurídica de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

- Problemas presupuestarios de las Corporaciones Locales, VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

AJA, E., DE CARRERAS, F.: Carácter de las leyes de armonización. R.D.D.P., núms. 18-19 (1983), págs. 59 y ss.

AJA, E., ARBOS, X.: El Senado, Cámara posible de las autonomías. R.E.P., núm. 17 (segunda época)

ALBERS, Willi: Finanzausgleich (III), en Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, tomo III, 1961, págs. 553 y ss.

- Aufgabe und Stellung der Gemeinden in Finanzsystem der gesamten Öffentliche Hand, en Finanzarchiv segunda época 10 (3), págs. 399-426

- Die Aufgaben und Einnahmen verteilung auf die öffentli-
chen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbste-
verwaltung, en Archiv für Kommunalwissenschaften, tomo I
1962, págs. 65 y ss.

ALBERTI ROVIRA, Enoch: El interés general y las Comunidades
Autónomas en la Constitución de 1978, R.D.D.P., núms.
18-19 (1983), págs. 111 y ss.

ALBI, E., BLANCO-MAGADA. J.A., FERNANDEZ MARUGAN: La problemá-
tica financiera de las Autonomías regionales: una apro-
ximación, R.E.H.L., núm. 22 (1978), págs. 37 y ss.

ALBI, E.: El federalismo fiscal, H.P.E., núm. 51, 1978

ALBI IBAÑEZ, E.: La Teoría Económica y la descentralización
fiscal, H.P.E., núm. 35 (1975), págs. 375 y ss.

ALBIÑANA CILVETI, César, Las Ordenanzas fiscales como fuente
del Derecho. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección
General de lo Contencioso del Estado, 1984

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César: La desviación de poder: un re-
curso inédito, Civitas R.E.D.F., núm. 3 (1974)

- La financiación de las Comunidades Autónomas, Tesón,
núm. 301, 1979
- La armonización de las potestades tributarias regiona-
les en España. Anales del Centro de Albacete de la U.N.
E.D., 1980, núm.2
- La financiación de las Comunidades Autónomas Vasca y
Catalana, R.D.D.P., núm. 4 (1979-1980).
- Las Haciendas Municipales en el Estado de las Autono-
mías. Autonomía y financiación de las Haciendas Munici-
pales, I.E.F., Madrid, 1979, págs. 9 y ss.
- Las Haciendas regionales: Condiciones y objetivos. R.E.R

núm. 4. (1979), págs. 141 y ss.

- El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas, P. y G.P., núm. 5 (1980), págs. 55 y ss.
- Presupuesto del Estado y Fondo de Compensación. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

ALMAGRO: Justicia constitucional (Comentario a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Madrid, 1980

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución, R.F.D.U.C., núm. 4, 1981, págs. 103 y ss.

ALVAREZ CONDE, Enrique: Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico. Madrid, R.E.V.L., núm. 202, abr-jun., 1979, págs. 233 y ss.

- Algunas consideraciones sobre los Estatutos de Autonomía. (En Estudios sobre la Constitución española de 1978) Facultad de Derecho, Valencia, 1980, págs. 455 y ss.
- Las Comunidades Autónomas, Editora Nacional, Madrid, 1980
- El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas. (En el Tribunal Constitucional. Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado 1981, vol. I, págs. 461 y ss.)

ALVAREZ CORBACHO, J.: Marco legal y práctica presupuestaria del Fondo de Compensación Interterritorial: un análisis del caso gallego, P. y G.P., núm. 18 (1983), págs. 11 y ss.

ALVAREZ RICO, Manuel: El principio de coordinación en el Estado

de las Autonomías. D.A., núm. 196, 1982, págs. 5 y ss.

ALZAGA, Oscar: Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, Ed. del Faro, 1978

AMARGOS, Leandro, ROMAGUERA, Ramón, SICART, Ferrán: Las transferencias estatales en la financiación de las Haciendas locales. Relaciones cuantitativas en el caso español, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

AMBROSINI: Un tipo intermedio di Stato fra L'unitario e il federale caratterizzato dell'autonomia regionale. R.D.P., 1983.

ANASTOPOULOS: Les aspects financiers du federalisme. L.G.D.J., París, 1979

ANDEL, Nobert, HALLER, Heinz, FRITZ NEUMARK, Handbuch der Finanzwissenschaft, 3ª ed., vol. IV, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1983, págs. 4 a 216.

ANGULO RODRIGUEZ, Edmundo: El control de constitucionalidad y legislación delegada. (El Tribunal Constitucional. Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1981, vol. I, págs. 487 y ss.)

ANTON PEREZ, José A.: El crédito en el sistema financiero de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983.

APARICIO, Antonio: Consideraciones sobre la Hacienda de las regiones con estatuto ordinario en el ordenamiento jurídico italiano y línea de reforma. R.E.D.F., núm. 20 (1978)

- Fundamento constitucional de las Hacienda regional en el ordenamiento jurídico italiano. R.E.D.F., núm. 13 (1977)

ARGULLOL MURGADAS, Enrique: los límites de la potestad legisla-

tiva de las Comunidades Autónomas. (En Constitución. Madrid, Dirección General de lo Contencioso, 1979, vol.I, págs. 227 y ss.)

- Mancomunidad y autonomía regional (Dentro de II Reunión de Estudios Regionales. Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo, 1976, págs. 448 y ss)

ARIAS VELASCO, José: La Hacienda de la Generalidad (1931-1938) - Ariel, Madrid, 1977

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: El Estado de las Autonomías: realidad política e interpretación jurídica. (En La España de las Autonomías). Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, págs. 11 y ss.

- Modelo de Estado, distribución del poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución de 1978. (En Homenaje a J.A. García Trevijano). I.E.L., Madrid, 1983, págs. 169 y ss.

ARMET COMA, Luis, CASTELL OLIVEROS, Antonio: Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. H.P.E., núm. 80, 1983, págs. 161 y ss.

ARNAU BARNIA, Vicente J.: La Hacienda regional francesa. R.E.H. L., núm. 24 (1978), págs. 637

ARTOLA, Miguel: La Hacienda del Antiguo Régimen. Madrid, 1982

ATTI DEL CONVEGNO DEI TAORMINA 426-27 marzo 1982): Autonomía in positiva degli enti locali. Cedam, Padova, 1983

AUGUSTIN, Karl: Zur Frage der verbundenen Steuerwirtschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden en DöV, 1973, págs. 708 y ss.

AUTONOMIAS REGIONALES: Número extraordinario sobre Autonomías regionales. Documentación sobre las regiones en España,

Italia, Francia e Inglaterra, D.A., núm. 175 (1977).

AZCARATE. Justino; ORDUÑA, Enrique: Estudio preliminar a la obra de Gumersindo Azcarate: Municipalismo y Regionalismo. I.E.A.L., Madrid, 1979.

BADIA, José: El concierto económico con Alava y su legislación complementaria, Deusto, 1965

BARBARINO, Otto: Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftaufgaben, en DOV, 1973, págs. 19 y ss.

BARBERA, A., BASSANINI, T. y otros: I Nuovi poteri delle regioni e degli enti locali (obra dirigida por Barbera Y Bassannini). Bolonia, 1978.

BARBERA, A.: Regioni e interesse nazionale, Giuffrè, Milano, 1974.

BARDUSCO, A.: Lo Stato regionale italiano, Milán, 1980

BASSOLS COMA, Martin: El Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. I.E.A.L., Madrid, 1983

- Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa. (Comentario a la S.T.C. de 16 de Nov. de 1981). R.E.D.C., núm. 5 (1982), págs. 149 y ss.

- Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución, R.A.P., núm. 80, 1979, págs. 61 y ss.

BASSOLS COMA. Martin, SERRANO ALBERCA, J.M.: El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2. Análisis de la delegación en materia de las competencias exclusivas estatales. R.A.P., núm. 97, 1982, págs. 31 y ss

- BAYER, Hermann-Wilfried: Die Bundestreue, I.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1961
- BAYON MARINE, I.: Aprobación y control de los gastos públicos. I.E.F., Madrid, 1972
- BAYONA DE PEROGORDO, Juan José: La compensación como criterio inspirador de la relación entre las Haciendas públicas territoriales. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983.
- Notas para la construcción de un derecho de los gastos públicos. P. y G.P., núm. 2 (1979).
 - El procedimiento de gasto público y su control. P. y G.P. núm. 13 (1982)
- BECKER, Erich: Der Finanzausgleich, der Verwaltungsverbund und die Selbstverwaltungsgarantie en: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, tomo 8, 1960, pág. 20 y ss.
- BENEYTO, Juan: Las Autonomías. El poder regional en España. Siglo XXI de Editores, Madrid, 1980
- BERMEJO VERA; José: El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas. (En Constitución. Madrid, Dirección General de lo Contencioso, 1979, vol. I, págs. 365 y ss.)
- BERTOLISSI, Mario: L'Autonomia finanziaria regionale (Lineamenti costituzionali). Cedam, Padova, 1983
- BICKEL, Wilhelm: Relaciones financieras entre Corporaciones públicas. La compensación financiera en el Tratado de Finanzas dirigido por W. Gerloff y F. Neumark, traduc. de la 2ª ed. alemana. Buenos Aires, 1961, págs. 445 y ss.
- Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, tomo 2, Tübingen, 1956, págs. 730 y ss.
- BLAIR, Philip: Federalism and Judicial review in West Germany, Clarendon Press, 1981

BLANCO MAGADAN, J.A., FERNANDEZ MARUGAN, F.M.: Comentarios a la ponencia de A. Pedrós y J. Colom sobre el F.C.I. Cuestiones de desarrollo regional. V Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R., Zaragoza, 1981.

- Consideraciones sobre el Informe Kilbrandon "Aspectos financieros de la regionalización en el Reino Unido (Informe Kilbrandon). Algunas cuestiones relevantes para el caso español., H.P.E., núm. 54 (1978), págs. 221 y ss.
- Los criterios de reparto de recursos financieros entre la Administración Central y las regiones autónomas. I Jornadas de Estudio Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas: Hacienda de las Comunidades, t. I., Ed. Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla y Granada, 1981

BOCANEGRA SIERRA, Raúl: Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones locales. D.A., núm. 182, 1979, págs. 367 y ss.

BOLZE: Die finanziellen Wechselbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Köln, Tesis, 1926

BOLLO AROZENA, Carmen: Aproximación a las tasas y contribuciones especiales desde una perspectiva de justicia financiera. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984.

BORDEGARAI, Kapa, PASTOR, Robert: Estatuto Vasco. Ediciones Vascas, San Sebastián, 1979

BOREL, E.: Etude sur le souveraineté et l'Etat federatif. Berne, 1886

BÖS, Dieter: Zur Theorie des Finanzausgleich en: Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin, 1978, págs. 45 y ss.

- BOSCH ROCA, Nuria: El impuesto local de renta: análisis teórico y aplicación, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982
- BOSCH ROCA, Nuria y otros: Propuesta de metodología para la valoración de los servicios transferidos a partir de la experiencia catalana (En Jornadas de Estudios Socioeconómicos. Sevilla, Junta de Andalucía, 1981, págs. 265 y ss)
- BOSELLO, ~~Furio~~ ^{Furio}: La Hacienda local en Italia. R.E.D.F., núm. 24 (1979), págs. 631 y ss.
- BOUINOT, Jean: L' autonomie des collectivités territoriales et les déterminantes des finances locales. Bilan et réinterprétation de trente ans de recherche pluridisciplinaire internationale, Rev. fr. Fin.pub., núm. 4, 1983, págs. 213 y ss.
- BOVERMANN, Günter: Die Grenzen der Inanspruchnahme eines Landes im horinzotalen Finanzausgleich, Tesis, Köln, 1962.
- BRAGULAT CAVALLERO, Jorge Ricardo: Coordinación por el sistema de coparticipación de la Hacienda Municipal con los diferentes niveles de gobierno en la R. Argentina. Especial referencia al caso de la provincia de la Pampa, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales" I.E.F., Madrid, 1982.
- BREAK, G.F.: Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Washington, 1967
- BROOKS GRAVES: Intergovernmental Relation in the Unites States New York, 1964
- BRU PURON, Carlos María: Notas sobre el Estatuto de Autonomía de Madrid en el marco de la Constitución y su proyección metropolitana. Madrid, D.A., núm. 197, enero marzo, 1983, págs. 45 y ss.

BÖHLER, Ottmar: Finanzgewalt im Wandel der Verfassungen, Festschrift für Richard Thoma zum 75. Geburtstag, Tübingen, 1949

BULLINGUER: Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung, DöV 1970, págs. 761 y ss.

BURGUEÑO ALVAREZ, Gregorio: Legislación de las Comunidades Autónomas (desde 1981), I.E.A.L.

BURGO, J. Ignacio de: Origen y fundamento del régimen foral de Navarra, Aranzadi, 1968.

- Aspectos jurídicos del régimen foral de Navarra, H.P.E., núm. 13, 1971
- Regimen fiscal de Navarra. Los Conciertos económicos. Aranzadi, 1972

CALVO ORTEGA, R.: La financiación de las regiones, en "Las Autonomías Regionales", 1977

CALLEJA XIFRE, C.: El esfuerzo fiscal en España como criterio de distribución del F.C.I. Cuestiones de desarrollo regional. V Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R., Zaragoza, 1981.

CAMILLERI, Gerard, GALAY, Claude: Le statut d'autonomie de la Catalogne. Rev. Franc. de Science Politique, núm. 5, octubre 1980, págs. 1012 y ss.

CANELLAS; Antón: La autonomía de Cataluña realidad y esperanza. (En "L'Autonomia de Catalunya"). Madrid, Universidad Internacional Menendez Pelayo, 1982, págs. 23 y ss.

CAÑADAS RIVES, Luis: Problemática actual de la recaudación tributaria local, en "Autonomia y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982.

CARAMES VIEITZ, Luis A.: Consideración especial de la actividad financiera: Aproximación a un sistema tributario local. R.E.R., núm. 4 (1979), págs. 67 y ss.

- La Hacienda Municipal gallega y el proyecto del Estatuto de Autonomía: un comentario, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

CARO CEBRIAN, Anibal: Ley de Cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, C.T., núm. 48 (1984), págs. 47 y ss.

CARRETERO PEREZ, Adolfo: Autonomía local y sistema financiero de las Haciendas locales. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

- Principios generales del sistema financiero de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

- El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los Tribunales superiores de las Comunidades Autónomas. (En El Tribunal Constitucional. Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1981, vol. I, págs. 603 y ss)

CARRO, José Luis: Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1º de la Constitución. R.E.D.C., núm. 1 (1981), págs. 133 y ss.

CASADO OLLERO, Gabriel: Justicia fiscal e imposición de los entes locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

- El sistema impositivo de las Comunidades Autónomas (Una aproximación a las funciones del tributo regional). Granada, 1981

CASTRO SOMOZA, Juan Luis: Las Leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1931-1978. (En Constitución...), Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, vol. I, págs. 461 y ss.

CAYON GALIARDO, A.: Comentario al artículo 142 de la Constitu-

ción (inédito)

CAZORLA, J.: Bases para una distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. R.E.R., núm. extraordinario, 1980 (vol. II), págs.583

CAZORLA PRIETO, Luis Maria: El control de las Corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas. Madrid, I.E.A.L., 1982

- El esquema constitucional de las Haciendas de las Administraciones públicas españolas, H.P.E., núm. 59 (1979), págs. 25 y ss.
- Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria, en Hacienda y Constitución, I.E.F., Madrid, 1979, págs. 739 y ss.
- El poder tributario en el Estado contemporáneo: un estudio. I.E.F., Madrid, 1981
- El recargo municipal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984.

CESION DE TRIBUTOS A CATALUÑA: El debate en las Cortes Generales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983

CITEP: El Estado de las Autonomías. Poder autonómico-poder central. Centro de Investigación y Técnica Políticas, Madrid, 1980

CLARKE, John F.: Outliness of Local Government of the United Kingdom, 7ª ed., London. 1954

CLAVERO, Bartolomé: Los fueros en la España contemporánea: de la reacción liberal al federalismo vergonzante. Madrid, R.E.P., núm. 20, 1981, págs. 47 y ss.

CLAVERO AREVALO, Manuel: Igualdad, uniformidad y variedad en el

tratamiento constitucional de las autonomías. Granada, 1979

- España desde el centralismo a las autonomías. Prol. de Eduardo García de Enterría. Planeta, Barcelona, 1983

CLAVIJO HERNANDEZ, Francisco: El régimen fiscal de Canarias. D. A., núm. 181 (1979), págs. 711 y ss.

COBREROS, Edorta: El control constitucional. (En I Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Oñate, I.V.E.A.P.)

COCA VITA, Eduardo: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales. R.E. D.A., núm. 31, 1981, págs. 709 y ss.

COCOZZA, Vincenzo: Autonomia finanziaria regionale e coordinamento. Napoli, Jovene, 1979.

CODES ANGUITA, José Luis: La cesión de impuestos estatales como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas. R. H.A.L., núm. 30, 1980, págs. 571 y ss.

COLOM NAVAL, Joan: Tendencias en la evolución de la fiscalidad local europea como base para la reforma de la española. En "Autonomia y Financiación de las Haciendas Municipales". I.E.F., Madrid,

- La Hacienda de la Generalidad despues del periodo transitorio. R.E.H.L., núm. 33, 1981

COLOM NAVAL, Joan, DIAZ ALVAREZ, A,: Aproximación a la cuantificación del Fondo de Compensación Interterritorial. I Jornadas de Estudio Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas: Hacienda de las Comunidades, t. I, Ed. Junta de Andalucía y Universidades de Sevilla y Granada, 1981

COLOM NAVAL, Joan, PEDROS ABELLO, A.: Fondo de Compensación Interterritorial: análisis de sistemas comparados y aplicación al caso español. Cuestiones de Desarrollo regional. V Reunión de Estudios Regionales de la A.E.C.R., Zaragoza, 1981

COMISION CRONTHOR-KELBRANDON: Problemas financieros de la devolución regional de poderes (Informe Kilbrandon). H.E.P., núm. 54 (1978), págs. 234 y ss.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Comunicacion al Consejo y al Parlamento sobre la reforma del sistema de recursos propios, de 4 de febrero de 1983 COM (83) 10 final. Traducción castellana de R. Falcón y Tella, R.E.D.F., núm. 38 (1983), págs. 235 y ss.

COMUNIDADES AUTONOMAS: Conclusiones de las I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas (Sevilla, abril, 1980), R.E.R., núm. 5, 1980, págs. 329 y ss.

CONCIERTO ECONOMICO ENTRE EL ESTADO Y EL PAIS VASCO: El debate en las Cortes Generales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983

CONSEIL DE L'EUROPE: Les structures financières des collectivités locales et regionales en Europa. Répartition et pré-requation financières, Strasbourg, 1976, 2 vols.

CONSTITUCION ESPAÑOLA: Trabajos parlamentarios. Edición preparada por Fernando Sainz Moreno. Cortes Generales, Madrid 1980.

CORCUERA ATIENZA, J.: Autonomía y Recurso de inconstitucionalidad: Legitimidad de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, R.V.A.P., núm. 1, 1981, págs. 193 y ss.

CORTES DOMINGUEZ, M., MARTIN DELGADO, José María: Ordenamiento tributario español. 3ª ed., Civitas, Madrid, 1977, v.I.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: Las vertientes del regionalismo. Dentro de Fernández, T.R.: Las Autonomías regionales. Madrid, 1977, págs. 195 y ss.

- La determinación constitucional de las Comunidades Autónomas. (En Constitución...) Dirección General de lo Contencioso, 1979, vol. I, págs. 537-590. (También en R.A.P., núm. 89. 1979, págs. 7 y ss.)
- La organización administrativa de las Comunidades Autónomas. (En Jornadas sobre Administración Autonómica I). Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1982, págs. 45 y ss.
- En torno a la transferencia de funciones a las Comunidades Autónomas, R.E.D.A., núm. 18, 1978, págs. 367 y ss.
- Sector público y planificación. R.A.P., núm. 57 (1968), págs. 35 y ss.

COSTA CUBERTA, Mercé: Gasto público y Haciendas locales. Situación actual y perspectivas de futuro, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales". I.E.F., Madrid, 1982.

CROWTHER-MUNT, Lord: Un esquema económico y financiero. H.P.E., núm. 54 (1978), págs. 280 y ss.

CUADRADO ROMERA, J.R., La centralización como problema. Un estudio del comportamiento y limitaciones de las Haciendas locales. R.E.H.L., núm. 15 (1975)

- El informe Crowther-Kilbrandon y el desarrollo de las propuestas de financiación en el Reino Unido, D.A., núm. 179 (1978).

- Los flujos financieros interregionales. Una aproximación al comportamiento del sistema crediticio y del sector público. La España de las Autonomías. Espasa Calpe, Madrid 1981, vol. I, págs. 675 y ss.

CHECA GONZALEZ, Clemente: La delegación de competencias administrativas del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos. R.H.A.L., núm. 38 (1983) págs. 308 y ss.

DE MITA, Enrico: Autonomía finanziaria e potestà tributaria delle regioni a statuto normale. Rid. Dtto. Fin. Sc. Fin., 1963, núm. 4, págs. 497 y ss.

DIEZ MORENO, F.: Ley de Presupuestos para 1984; incompatibilidad de Diputados y Senadores y Fondo de Compensación Interterritorial, P. y G.P., núm. 19 (1984), págs. 143 y ss

DOCUMENTACION FRANCAISE: Les aspects financiers de la régionalisation en Europe, núms. 4088-4090, mayo de 1974

DOMINGO SOLANS, Eugenio: Propuesta de Adolph Wagner sobre imposición municipal, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales". I.E.F., Madrid, 1982

- Las propuestas del Comité Keyfield para la reforma de la Hacienda local británica. D.A., núm. 181 (1979), págs. 163 y ss.

DOMINGUEZ DEL BRIO, Francisco: Selección de algunas dimensiones para el estudio del marco teórico de la reforma de las finanzas locales, en "Autonomia y Financiación de las Haciendas Municipales". I.E.F., Madrid, 1982.

- La descentralización óptima, E.N.A.P., Madrid, 1973

DOUIN: Le Federalisme auttrichienne, Paris, 1977

DUCLOS, P.: L'être Fédéraliste, Paris, 1968

DURAND: El Estado federal en el Derecho positivo, en "El Federa

lismo", Madrid, 1967

ECHENEQUI GORDILLO, Rodrigo: Operaciones de crédito de las Corporaciones locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

EDWARDS, G., WALLECE, H.: The New Spanish Constitution, The World Today enero 1979

ELIZALDE, J.: El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado de las Autonomías: Una perspectiva comparada. Rev. de Política Comparada, núm. 6, 1981

ELSNER, Hermann: Das Gemeindefinanzsystem, Köln, 1979.

EMBID IRUJO, Antonio: Autonomía municipal y Constitución. aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal, R.E.D.A., núm.30

- El marco jurídico de la autonomía. Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón. Zaragoza, 1983.
- Algunas reflexiones sobre el hecho regional. La ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional. (En Ramirez, Manuel: Estudios sobre la Constitución española de 1978). Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 307 y ss.

ENTRENA CUESTA, Rafael: Estado regional, Estado autonómico, Estado federal, en "Congrés Internacional de Ciénces Administratives". 18, 1980. Barcelona. Escuela Administrativa Barcelona, 1983, págs. 22 y ss.

- Estado regional, Estado autonómico y Estado federal, en Estudi Juridic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Universitat de Barcelona, 1981, págs. 35 y ss. (También en Estudios en Homenaje al profesor Mesa Moles. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, págs. 209 y ss.)

- La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.
En Constitución, Madrid, Dirección General de lo Contencioso, 1979, vol. I, págs. 669 y ss.

ESCRIBANO LOPEZ, Francisco: El concepto de tributo cedido, con especial referencia al Impuesto sobre Patrimonio. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983.

ESEVERRI MARTINEZ, Ernesto: Competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria. Una posible causa de conflictos de competencia, en "El Tribunal Constitucional", I, Madrid, 1981

- La elaboración de una Ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas: Necesidad y criterios. R.E.R., núm. 8, 1981, págs.59 y ss. (Recogido en II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1984).
- Las medidas urgentes para sanear las Haciendas locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984
- Notas para configurar la Ley presupuestaria de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983.

ESPESO RUIZ, P., MELGUIZO SANCHEZ, A.: Haciendas locales y presupuestos del Estado. H.P.E., núm. 85, 1983,

ESPOSITO, Enrico: Il potere sostituto. Amministrazione centrale ed enti locali, 2ª ed., Jovene, Napoli, 1968

ESTEBAN, J de, LOPEZ GUERRA, L.: El régimen constitucional español, II, Madrid, 1982.

ESTEVEZ CEPEDA, Eugenio J.: Organización de la administración

financiera local: soluciones comparadas. En "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales". I.E.F., Madrid, 1982.

ESTUDI: Estudi Juridici de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, Generalitat y Universitat de Barcelona, 1981.

FALLER, Hans Joaquin: El principio de lealtad federal en el orden federativo de la R.F.A., en R.E.P., núm. 16, 1980, págs. 197 y ss.

FERNANDEZ FARRERES, G.: El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica. R.V.A,p., núm. 6, 1983, págs. 201 y ss.

FERNANDEZ NAVARRETE, G.: Descentralización estatal y unidad de mercado. Madrid, I.C.E., núm. 571, marzo 1981, págs. 121 y ss.

- Espacio económico y cesión de competencias a las Comunidades Autonomas, P. y G.P., núm. 16, 1983,

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón: Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales. R.E.D.A., núm. 10, 1976

- Las autonomias regionales. Aspectos políticos y jurídicos, en Estudios dirigidos por T.R. Fernández, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1977

- Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídicos-administrativos. R.E.D.A., núm. 7, 1975, págs. 513 y ss.

- La reforma del régimen local inglés, en R.A.P., núm. 60

- Hacia una prospectiva del Sistema Regional. Las Autonomías Regionales. Aspectos políticos y jurídicos. Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977

- Aspectos institucionales del Regionalismo. Planteamien-

- to general y opciones básicas. (Dentro de Fernández T.R.: Las autonomías regionales). Madrid, 1977, págs. 303 y ss
- La organización regional. Apunte crítico del anteproyecto de Constitución (Dentro de Estudios sobre el proyecto de Constitución). Madrid, C.E.C., 1978, págs. 523 y ss.
 - Autonomía y sistema de fuentes. (En Constitución, Madrid Dirección General de lo Contencioso, 1979, vol. II, págs 825 y ss.
 - El problema de los límites de la potestad legislativa regional. D.A., núm. 182, abril-junio 1979, págs. 11 y ss.
 - El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autonomas. R.E.V.L., núm. 201, enero-marzo, 1979, págs. 9 y ss.
 - Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo (En El Tribunal Constitucional, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1981, vol. II, págs. 1093 y ss.)

FERNANDEZ CARNICERO, C. José: La institucionalización de las regiones en el contexto de reforma de la Administración tributaria española. R.E.H.L., núm. 25, 1979, págs. 9 y ss.

- La institucionalización de las regiones en el contexto de reforma de la Administración tributaria española. Evaluación de la experiencia italiana. D.A., núm. 181 (1979), págs. 459 y ss.

FERNANDEZ FEIJOO, N.: Transferencias de los servicios de Hacienda a las Comunidades Autónomas, P. y G.P., núm. 19(1984) págs. 65 y ss.

FERNANDEZ FONTECHA, M.: Financiación de las Comunidades Autónomas y descentralización financiera. Información Comercial Española, núm. 606, 1984, págs. 83 y ss.

- Financiación de las Comunidades Autónomas y descentralización financiera: una recapitulación provisional. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983.
- El modelo teórico de la Ley de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

FERNANDEZ JUNQUERA, M.: Notas sobre el Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas, P.y G.P., núm. 19 (1984), págs. 77 y ss.

FERNANDEZ ORDOÑEZ, Francisco: La Hacienda general y las Haciendas territoriales: sus fuentes tributarias. H.P.E., núm. 54 (1978), págs. 217 y ss.

- Las Haciendas Regionales. C.T., núm. 26 (1978), págs. 145 y ss.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, F., LOPEZ NIETO, A.: El fondo de compensación interterritorial: inquietudes de un proyecto de ley. R.E.R., 1980, págs. 549 y ss.

- Los servicios públicos fundamentales de la L.O.F.C.A., (El artículo 15 y sus derivaciones). R.E.R., núm. 7 (1981), págs. 15 y ss.
- La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la L.O.F.C.A. La España de las Autonomías. Espasa Calpe, Madrid, 1981, tomo II.

FERRANDO BADIA, Juan: Formas de Estado desde la perspectiva de Estado regional. Madrid, 1965

- La región y el Estado regional. R.E.O.P., núm. 47, 1977, págs. 7 y ss.
- El Estado unitario, el federal y el Estado regional. Madrid, 1978
- La región y el Estado regional. En Trujillo, G.: Federalismo y regionalismo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, págs. 321 y ss.
- Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso. Madrid, R.D.D.P., núm. 5, 1979-1980, págs. 7 y ss.
- Teoría y realidad del Estado autonómico. En C.I.T.E.P.; El Estado... Madrid, 1980, págs. 23 y ss.
- La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. R.E.R., núm. 7 (1981), págs. 133 y ss.

FERREIRO LAPATZA, J.J.: Hacienda pública y autonomía en la Ley fundamental de Bonn. R.E.D.F., núm. 13, 1977

- La Hacienda regional. R.E.D.F., núm. 14, 1977
- El reparto de competencias financieras en la República Federal de Alemania. D.A., núm. 181 (1979), págs. 41 y ss.
- La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania. P. y G.P., núm. 3, 1979, págs. 109 y ss
- La financiación de las autonomías. La España de las Autonomías. Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, págs. 153
- Curso de Derecho financiero español. 6ª ed. Marcial Pons Madrid, 1983
- La participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado: normativa legal y negociación. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

- Principios constitucionales informantes de la Hacienda Local. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert: Die staatswirtschaftliche Bedeutung des neuen Finanzausgleichs, en DÖV 1955, págs. 261 y ss,

- Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, en: Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin, 1978, págs. 135 y dd.

FISCHE, H.J.: Parlamentarischer Rat und Finanzverfassung. Tesis, 1970

FLOGAITIS: La notion de decentralisation en France, en Allemagne et en Italie. Paris, 1979.

FLORES, José M^a: La reforma del regimen local francés (Rapport Guichard. R.E.D.A., núm. 16, 1978

FONCILLAS, Santiago: El Estado de las Autonomías y la unidad del sistema económico. Cuenta y Razón, núm. 1, 1981, págs. 55 y ss.

FRIAUF, Karl-Heinrich: Das Verhältnis von Bund und Ländern im Bereich der Finanzverfassung, Veröffentlichungen des instituts für internationales Recht an der Universität Kiel 78 págs. 177-205

FROMONT, M.: Le 'Fédéralisme' allemand et les problèmes économiques et financiers. R.D.P., 1970

- L'evolution di federalisme allemand depuis 1949. Melanges Burdeau, Paris, 1977

FROMEIN, J. Abr.: Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, en: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 31, págs. 13 y ss.

FUERTES SUAREZ, José Luis: El proyecto de Ley Orgánica de armo-

ización del proceso autonómico (LOAPA). Instituto de Estudios Económicos, 1982.

FUSI AIZPURUA, Juan Pablo: El problema vasco: de los Fueros al Estatuto de Guernica. R.D.D.P., núm. 5, 1979-1980, págs. 91 y ss.

FUSSLEIN: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR n. F.Bd. 1 (1951), págs. 748 y ss.

GABRIELE: Il principio unitario nella autonomia regionale. (Studi critico sui modi e sull'incidenza della funzione es-tatale di indirizzo e coordinamento). Milan, 1980

GADDUM, Joh. Wilhem: Wirtschafts und Finanzpolitik im Bundes-staat, Stuttgart u.a. 1980

GALARRAGA ALDANONDO, Xavier: El Estatuto de Autonomía para el Pais Vasco y el Concierto económico. (En la España de las Autonomías). Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, págs. 483 y ss.

GALILEA MAZO, Valeriano: Financiación de las Comunidades Autó-nomas en el presupuesto para 1984. H.P.E., núm. 85, 1983 págs. 253 y ss.

GARCIA AÑOVEROS, Jaime: Sugerencias para un planteamiento gene-ral de un sistema de Haciendas locales en España. H.P.E. núm. 35.

- Derecho presupuestario. Sevilla, 1965

- La reforma fiscal en marcha y las Haciendas regionales, en "La financiación de las Autonomías", Valencia, 1979

GARCIA AÑOVEROS, Jaime, LASARTE, Javier, PEREZ ROYO, Fernando: Las Haciendas locales en España. I.E.F., 1969

GARCIA COTARELO, R., LINDE, E.: Índice analítico de la Constitu-ción española de 1978. Ed. Nac., Madrid, 1979

GARCIA CRESPO, Milagros: Las Haciendas locales en el Estatuto de autonomía del País Vasco, en "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: Reflexiones sobre la ley de los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo. R.A.P., núm. 40, 1963

- La cuestión regional. Una reflexión. XXIV S.E.D.F., Madrid, 1976, págs. 201 y ss.
- El techo constitucional de las autonomías territoriales. Un problema básico. Madrid, El País, miércoles 7, y jueves 8 de marzo de 1979
- Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución
- La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. R.E.D.C., núm. 4, 1981, págs. 79 y ss.
- La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico. R.E.D.C., núm. 5, mayo-agosto 1982, págs. 63 y ss.
- La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución. R.E.D.A., núm. 33 abril-junio 1982, págs. 277 y ss
- La ejecución autonómica de la legislación del Estado. Civitas, Madrid, 1983

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, FERNANDEZ, Tomás Ramón: Curso de Derecho Administrativo. Madrid, Civitas, 1977, 2 v.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y OTROS: La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Cons-

titución española. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980

- Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Constitucionales, julio 1981

Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981

GARCIA ESCUDERO MARQUEZ, Piedad, PENDAS GARCIA, Begnino: Estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre Comunidades Autónomas, BJC, n. 4 (1983, págs. 1637 y ss.

GARCIA FERNANDEZ, J.: Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo. R.E.D.P., de la U.N.E.D núm. 5

GARCIA Y GARCIA, R., FERNANDEZ VILLASANTE, J.: Los efectos externos y las subvenciones en la problemática de la descentralización fiscal. P. Y G.P., núm. 11 (1981), págs. 67 y ss.

GARCIA JAVALOYS, Joaquin: Las autonomías regionales y la política económica. D.A., núm. 181 (1979), págs. 299 y ss.

GARCIA LOMBARDIA, José Miguel: Haciendas locales y autonomía municipal. Fundamento constitucional. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

GARCIA LOPEZ, Eloy: El marco del Estado autonómico y la naturaleza, significado y efectos de los preceptos contenidos en el artículo 150 de la Constitución. Madrid, Rev. Der. Pol., núm. 17, 1983, págs. 85 y ss.

GARCIA PELAYO, Manuel: Derecho constitucional comparado. 6ª ed.

Revista de Occidente, Madrid, 1961

- El tema de las nacionalidades (La teoría de la nación en Otto Bayer), Madrid, 1979

GARCIA ROCA, F. Javier: La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento, R.F.D.U.C., núm. 70 (1983), págs. 251 y ss.

GARCIA ROCA, F. Javier, SANTAOLAYA, Pablo: Asignación de competencias. (En Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco). I.V.E.A.P., Oñate, 1982.

GARRIDO FALLA, Fernando: La regionalización como fórmula descentralizadora. Doc. Jur. núm. 13, 1977, págs. 29 y ss.

- El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público. R.E.D.A., núm. 29, 1981, págs. 225
- La pluralidad de fuentes legislativas en el Estado de las Autonomías. Problemas y soluciones. En Primeras Jornadas de Estudio sobre el Parlamento Vasco. I.V.E.A.P., Oñate, 1982, págs. 37 y ss.
- El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas. En Estudios en Homenaje al profesor Mesa Moles. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, págs. 333 y ss.

GASOLIBA, Carlos: La financiación de las autonomías en el marco de la Constitución. En Libre Empresa, núm. 8, 1978

GERLOFF, Wilhem: Die Finanz und Zollpolitik des Deutschen Reiches, Jena, 1913

- Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt/M., 1948

GERPE, Manuel: Criterio para un reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. En Trujillo, G.: Federalismo y Regionalismo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

1979, págs. 467 y ss.

GIANNINI, M.S.: Autonomia, teoria generale e Diritto pubblico.
Enc. Dir. IV, Milano, 1959

GIESE/SCHUNCK: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Kommentar. Frankfurt/Main, 1976

GIL ROBLES, José Maria: La aventura de las autonomías. Rialp,
Madrid, 1980

GIZZI, Elio: Manuale di Diritto regionale, 3ª ed., Giuffrè, Mi-
lano, 1976

GOMEZ DE LAS ROCES, Hipólito: El Tribunal Constitucional y las
Comunidades Autónomas. En El Tribunal Constitucional,
Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid,
1981, vol. I, págs. 297 y ss.

GONZALEZ ALONSO, B.: Reflexiones históricas sobre el Estado y
la autonomía regional en España. Malaga, R.E.R., vol. II
1980, págs. 21 y ss.

GONZALEZ CASANOVA, J.A.: Los Estatutos de las Comunidades Au-
tónomas y el principio de autogobierno. Madrid, D.A., núm
182, 1979, págs. 115 y ss.

- El Estado de las Comunidades Autónomas. Sistema, núm. 38
y 39, 1980, págs. 219 y ss.

- Proceso de construcción del Estado de las autonomías du-
rante el primer bienio constitucional. En Estado y Sector
Público en España. Fundación Hogar del Empleado, Madrid,
1981, págs. 28 y ss.

GONZALEZ GARCIA, Eusebio: El control de los gastos públicos en
los Entes territoriales distintos del Estado (Comunida-
des Autónomas y Corporaciones Locales. VII Jornadas de
Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del

Estado, 1983.

GONZALEZ GARCIA, Eusebio, GONZALEZ SANCHEZ, Manuel, VEGA HERRE-
RO, Manuela: El control de las Corporaciones locales.
VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo
Contencioso del Estado, 1984

GONZALEZ NAVARRO, Francisco: Potestad legislativa del Estado
y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades
y regiones. En Constitución... Dirección General de lo
Contencioso, Madrid, 1979, vol. II, págs. 1023 y ss.

GONZALEZ SANCHEZ, Manuel. Requisitos y límites de las operacio-
nes de crédito de las Comunidades Autónomas. VII Jor-
nadas de Estudio de la Dirección General de lo Conten-
cioso del Estado, 1983

- Consideraciones financieras sobre los ingresos de Dere-
cho privado de los entes locales. VIII Jornadas de Estu-
dio de la Dirección General de lo Contencioso del Esta-
do, 1984

GÖRG, Hubert: Finanzverfassung, Finanzausgleich, en: Evang.
Staatslexikon, págs. 515 y ss.

- Probleme der Finanzverfassung, en. Staats und Verwaltungs-
wissenschaftliche Beiträge der Hochschule Speyer, Stutt-
gart, 1957, págs. 205 y ss.
- Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Problematik
des kommunalen Finanzsystems, en. Schriftenreihe der
Hochschule Speyer, tomo 8, 1960, págs. 7 y ss.

GOTZ, Grundprobleme des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik.
Tesis, Frankfurt/M., 1957

GRAS, Christian: Regiones y autonomía en Europa occidental des-
de 1918. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad
de Granada, 1979

GREINERT, Helmut: Grundfragen des Finanzausgleichs, en: Recht-Staat-Wirtschaft, tomo 2, Stuttgart, 1950, págs. 389 y ss.

GREYWE-LEYMARIE, C.: Le federalisme cooperatif en Republique Federale d'Allemagne. Paris, 1981

GRIMM, D., KELLY, P.L., OHLINGERT AUBERT, J.F., OERTAIN, P.: Les problemes financiers dans l'Etat regionalisé. Etudes de Droit belge et de Droit comparé. Publications des facultés universitaires, Saint Louis, 1981

GUAITA, Aurelio: Las regiones en la Constitución española de 1978. Bruselas, RICA, núm. 2, 1979, págs. 147 y ss.

GUENGANT, Alain: Equité territoriale et irrégularités, Librairies Techniques, Paris, 1983

GUEVARA SALETA, Emilio: La génesis del Estatuto. En Instituciones..., Oñate, I.V.E.A.P., 1982, págs. 119 y ss.

GUIJARRO ZUBIZARRETA, Francisco, SAMMARTIN FERNANDEZ, Jaime: Estatutos de autonomía y Hacienda regional. XXIV S.E.D.F., Madrid, 1976, págs. 333 y ss.

HABERMEHL, Peter: Der Finanzausgleich, en : Finanzarchiv, segunda época, tomo 11, págs. 707 y ss.

HACKER, Horst: Finanzausgleich, en: Peters Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, tomo 3, págs. 395 y ss.

HALLER, Heinz: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, en: Finanzarchiv, segunda época, tomo 21, págs. 248 y ss.

- Die Steuern, Tübingen, 1964

HANSMEYER, Karl-Heinrich: Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte, en: Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin, 1980, págs. 83 y ss.

- HARTUNG, Fritz: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart, 1950
- HASKELL, M.A.: Descentralisation or Concentration of Power?.
The Revenue Sharing Paradoz. Journal of Economics...,
vol. XI, núm. 2, 1977
- HECKT, Wilhelm: Die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Inst. FSt
Heft 103, Bonn, 1973
- HEIDORN, Hans-Henning: Finanzzuweisungen und Selbstverwaltungsgarantie. Tesis, 1970
- HEIER, Hans-Bernd: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und ihre Finanzierung, Tesis, 1970
- HENLE, Wilhelm: Finanzausgleich im Widerstreit, en: DÖV, 1962, págs. 201
- HENRICHS, Wilhelm: Gemeinschaftsaufgaben, Bundesstaatsprinzip, kommunale Selbstverwaltung, Pol. Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Eichholz, 1968
- HENSEL: Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin, 1922.
- HERBER, B.P.: Fiscal Federalisme in the United States of America. Camberra, 1975.
- HERNANDEZ, Francesc: Análisis del nacionalismo catalán. Una aportación metodológica. Madrid, R.I.S., núm. 39, 1981, págs. 295 y ss.
- HERNANDEZ ARMENTEROS, J., MANCHA NAVARRO, T., VILLENA PEÑA, J.E.:
Un fondo de compensación interterritorial desvirtuado.
R.E.R., núm. 8, 1981, págs. 17 y ss.
- HERNANDEZ MARTIN, Valeriano: El principio de solidaridad y los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

HERRERO MADARIAGA, Santiago: La Hacienda de las regiones italianas con estatuto ordinario. Revista de Estudios Regionales, núm. 9, 1982, págs. 15

HERRERO SUAZO, Santiago: El control de las Cortes Generales de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas. En Jornadas sobre Administración Autonómica. Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1982, págs. 149 y ss.

-La inversión pública en el Estado de las Autonomías: concepto y clases. P. y G.P., núm. 11, 1981, págs. 79 y ss.

HESSE, K.: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962

HETTLAGE, Karl M.: Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung Finanzarchiv, segunda época, tomo 14, págs. 405 y ss.

- Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, en Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 14, 1956, págs. 2 y ss.

- Finanzverfassung, en: Staatslexikon III, 1959, págs. 318 y ss.

HINNENDAHL, Jürgen: Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, tomo 3, Baden-Baden, 1974

HOPKER-ASCHOFF: Das Finanz und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes AöR 75 (1949), págs. 306 y ss.

HORTALA ARAU, Juan: El estatuto de Catalunya de 1979: ámbito competencial. En La España de las Autonomías. Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, págs. 409 y ss.

HUGUET. J.M., VILALTA, J.: La financiación de la autonomía en el marco de la Constitución española. R.E.H.L., núm. 25

(1979), págs. 41 y ss.

IBARRA, Juan Luis: Organización foral. En Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco). I.V.E.A.P., Oñate, 1982

JAKOBI: Der Finanzausgleich, Kiel, 1930

JAUREGUI BERECIARTUA, G.: La cuestión nacional vasca y el Estatuto de Autonomía. RVAP, núm. 1, 1981, págs. 79 y ss.

JESSEN, Jens: Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis. Berlin, 1932

- Deutsche Finanzwirtschaft, Grundzüge der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft-Reihe B, Hamburg, 1937

JUAN Y PEÑALOSA, José Luis de: El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos. D.A., núm. 181, 1979, págs. 191 y ss.

JUANES, R. De: Financiación de las autonomías y Regionalización del Gasto público, R.A.H.L., núm. 23, 1978, págs. 357 y ss.

JURISPRUDENCIA Constitucional y Comunidades Autónomas. Madrid, Ministerio de Administración Territorial, 1982

JUSTER: The economic and political Impact of General Revenue Sharing. Michigan, 1975

KIRCHHOF, Paul: Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich an Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie. Deubner, Köln, 1982

KISKER, G.: Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen, 1971

KLEIN, F.: Die Zuständigkeit in der Steuergesetzgebung und der Steuerverwaltung nach der Finanzreform, BB 69, 1921

Von der föderativen zur stärker unitarischen Gestaltung
des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland,
Giese-Festschrift, Frankfurt/M., 1953, págs. 61 y ss.

KLEIN, Werner: Finanzverfassung, en la obra colectiva Gutmann
Klein Paraskewopoulos, Winter, Die Wirtschaftsverfassung
der Bundesrepublik Deutschland, 2ª ed., Gustav
Fischer, Stuttgart-New York, 1979, págs. 108 y ss.

KRAUS, Anna: Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus,
Göttingen, 1983

KUNZE, R.: Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur
staats praxis der Koordinierung von Bund und Ländern
Stuttgart, 1968

LA PERGONA: Sistema federale e "compact clause". Milano, 1961

- Residue contrattualistici e struttura federale nell'
ordinamento degli Stati Uniti. Milano, 1969

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: La potestad legislativa de las
Comunidades Autónomas. Oñate, Instituto Vasco de Estudios
de Administración Pública, 1982

- Análisis técnico-jurídico de la potestad legislativa de
las Comunidades Autónomas. Bilbao, Est. Deus. fasc. 70,
1983, págs. 286 y ss.

LASALLE RIERA, J. A.: El régimen financiero y tributario de Ala
va. D.A., núm. 181, 1979, págs. 621 y ss.

LASARTE ALVAREZ, Javier: Potestad legislativa y poder tributa-
rio de las Comunidades Autónomas. R.E.D.F., núm. 22, 1979

- La financiación de las Comunidades Autónomas. D.A., núm.
181, 1971, págs. 413 y ss. (Recogido también en el vol. I
(extr.) de 1979 de la R.E.R., págs. 475 y ss.)

- Fondo de acción urgente para compensar desequilibrios regionales: Crónica parlamentaria. Resumen de papeles de las Cortes Generales elaborado por el Prof. Javier Lasarte. R.E.R., núm. 4, 1979, págs. 249 y ss.
- Hacienda regional y Hacienda local: problema de coordinación. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983
- Comunidades Autónomas y entes locales, relaciones en el campo de la Hacienda. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984.

LASARTE ALVAREZ, J., ESEVERRI, E.: Las Haciendas locales ante las autonomías. R.E.R., núm. extr. 1980 (vol. II), págs. 629 y ss.

LAUFER: Föderatives System und Finanzordnung Fests für K. Löwenstein. Tübingen, 1971, págs. 279 y ss.

LAYFIELD, Frank (Informe): La reforma de las Haciendas locales, Madrid, I.E.F., 1982

LAZARO ARAUJO, Laureano: Sector público, descentralización y autonomía en la Constitución española de 1978. R.E.A., núm. 4 (1979), págs. 17 y ss.

L'ECUYER, G.: La Cour Supreme du Canada et le partage de competences. Quebec, 1978

LE FUR, L.: Etat et Confederation d'Etats. Paris, 1896

LEGISLACIÓN preautonómica. Madrid, I.E.A.L., 1980

LEGISLACION de traspasos de servicios a la Comunidad de Cataluña. Recopilación e índices Enrique Orduña Rebollo. Madrid, I.E.A.L., 1981

LEGUINA VILLA, Jesús: Las Comunidades Autónomas. En Predieri A., y García de Enterría, E.: La Constitución española

de 1978, Civitas, Madrid, 1980, págs. 739 y ss.

LEIDEL, Herbert: Die Begründung der Reichsfinanzverwaltung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 1, Bonn, 1964

LEY ORGANICA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. El debate en las Cortes Generales. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982

LINARES MARTIN DE ROSALES, Juan: Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas. Herald de Aragón, Zaragoza

- La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los impuestos estatales. C.T., núm. 33
- Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. H.P.E., núm. 65, págs. 119 y ss.
- Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales, II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1984, págs. 285 y ss.

LINDE PANIAGUA, Enrique: La ideología regionalista (dentro de: Fernández, T.R.: Las Autonomías regionales). Madrid, 1977 págs. 251 y ss.

- Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas. Madrid, D.A., núm. 182, 1979, págs. 287 y ss.
- Anotaciones a los Decretos-leyes de los referendums autonómicos en el País Vasco y en Cataluña: Vigencia de la Constitución y reserva de la Ley orgánica. Madrid, R.D.D.P., núm. 5, 1979-1980, págs. 113 y ss.

LOMBARDI, G.: La nuova Costituzione di Spagna. Giappicchelli,

Torino, 1979

LOPEZ GUERRA, Luis, VARELA, Santiago: La determinación de los límites territoriales de las Regiones como problema constitucional de España. (En Trujillo, G.: Federalismo y Regionalismo). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 679 y ss.

LOPEZ MENUDO, Francisco, MORILLO-VELARDE PEREZ, José Ignacio: Titularidad y contenido de la potestad estatutaria. En Comunidades Autónomas... Sevilla, Instituto Garcia Oviedo, 1980, págs. 81 y ss.

LOPEA NIETO, A.: Comparación del sistema alemán de nivelación del Gasto público y la LOFCA. Universidad de Oviedo, 1980

LOPEZ NIETO, A., FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.: La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA, en "La España de las Autonomías, pasado, presente y futuro", Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, págs. 187 y ss.

- Análisis de las divergencias entre la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y el Proyecto de Ley de Fondo de Compensación Interterritorial. R.D.D.P., núm. 18-19, 1983
- Sobre el significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial. H.P.E., núm. 74, 1983, págs. 217 y ss.

LOPEZ RODO, Laureano: Aspectos administrativos del regionalismo R.A.P., núm. 38, 1979

- Las autonomías, encrucijada para España. Aguilar, Madrid 1980
- Algunas reflexiones sobre el proceso autonómico. Madrid,

Anales de la R. Acad. de Ciencias Morales y Políticas, núm. 58, 1981, págs. 141 y ss.

- El orden de competencias establecido en la Constitución, origen de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. (En El Tribunal Constitucional. Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1981, vol. II, págs. 1691 y ss.

LOPEZ TRIGAL, Lorenzo : La organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas. (En Jornadas sobre ordenación del territorio y desarrollo regional en castilla-León). León, Caja de Ahorros y Monte de Piedad, 1982, págs. 53 y ss.

LOSCHOLDER, Wilhelm: Grundfragen der Finanzverfassung im föderativen Staat unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden, en: Archiv für Kommunalwissenschaften, tomo 5, 1966, págs. 185 y ss.

LOZANO SERRANO, Carmelo: La Hacienda municipal en la Constitución. H.P.E., núm. 60, 1979, págs. 115 y ss.

- Las subvenciones del Estado a los municipios, I.E.A.L., 1981
- Control de la Hacienda municipal por el Estado y las Comunidades Autónomas, en Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales, I.E.F., Madrid, 1982.
- La autonomía municipal en materia de gastos: tendencias del ordenamiento. P. y G.P., núm. 12, 1982, págs. 119 y ss.
- El Fondo de Compensación Interterritorial y los principios de justicia financiera. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

- Las exenciones de los tributos municipales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

LOWENSTEIN, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin, 1959

- Reflexion sur le vieillissement de la Constitution fédéral americaine, R.D.P., 1972, págs. 1005 y ss.

LUCAS VERDU, Pablo: Centralismo-regionalismo-federalismo. Madrid, Doc. Jur., núm. 13, 1977, págs. 43 y ss.

LUEIRO LORES, Manuel: La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. R.A.A.L., núm. 38 (1983), págs. 339 y ss.

LUIS, Felix de, DEL ARCO RUETE, Luis: La distribución de los Impuestos en una Hacienda Federal, I.E.F., 1978

LUTHER, Siegfried: Die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern. Tesis, Münster, 1974

LLUCH DE ANDRES, Jorge: El coste efectivo global de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. P. y G.P. núm. 16 (1983), págs. 29 y ss.

MAITROT, J.C.: Recherches sur la notion de décentralisation financière en Droit public. Paris, I, 1972

MAIZ SUAREZ, R.: La regulación constitucional del poder legislativo en las Comunidades Autónomas. R.D.P., núm. 78, 1980, págs. 39 y ss.

MALUQUER Y SOSTRENS, J.: La organización de la Administración autónomica. Madrid, I.C.E., núm. 571, 1981, págs. 21 y ss.

MANGOLD, von Klein: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2 Aufl. Berlin, 1957

MARCOS SAINZ, I.: Régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas. R.E.D.F., núm. 30

MARKULL: Kommentar zum Gesetz über Finanzausgleich i.d.F. vom. 23.6.23. Berlin, 1923

MARTIN MATEO, Ramón: Le autonomie locali. En La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana) Bolonia, Ed. Arnaldo Forni. 1978, págs. 109 y ss.

- Autonomía y régimen local preconstitucional. R.E.D.a., núm. 29, 1981, págs. 369 y ss.
- La garantía constitucional de las Autonomías locales.
En El Tribunal Constitucional, Madrid, Dirección de lo Contencioso del Estado, 1981, vol. II, págs. 1619 y ss.
- La Administración local en el País Vasco. En Instituciones..., I.V.E.A.P., Oñate, 1982, págs. 251 y ss.
- Organización foral de los territorios históricos. (En I Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco), I.V.E.A.P., Oñate, 1982
- La concertación competencial de Comunidades Autónomas y Diputaciones. R.E.D.A., núm. 36, págs. 5 y ss.
- Manual de Derecho autonómico. I.E.A.L., Madrid, 1984

MARTIN OVIEDO, José María: El régimen constitucional de las Comunidades Autónomas. R.E.P., núm. 18, 1980, págs. 153 y ss.

MARTIN QUERALT, J.: La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía. H.P.E., núm. 59, págs. 113 y ss.

- Potestades de las CCAA en materia tributaria. En La Constitución española y las fuentes del Derecho. I.E.F.,

1979, vol. II, págs. 1311 y ss.

- Constitución española y Derecho financiero. H.P.E., núm. 63, 1980, págs. 97 y ss.
- La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. R.E.D.F., núm. 35, 1982, págs. 465 y ss.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo: Gli enti locali territoriali (En La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione Italiana. Bologna, Ed. Arnaldo Forno, 1978, págs 117 y ss.

MARTIN RETORTILLO, Sébastian, CASCULLUELA, Luis, ORDUÑA, Enrique: Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios, I.E.A.L., 1978

MARTIN RODRIGUEZ, Manuel: Financiación de la Hacienda local en España y asignación de recursos. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado 1984

MARTINEZ CUADRADO: Les sources espagnoles de la Constitution. Pouvoirs, 1979, núm. 8, páhs. 85 y ss.

MARTINEZ DIAZ: Fueros y conciertos económicos. D.A., núm. 181, 1979, págs. 583 y ss.

MARTINEZ GENIQUE, A.: Financiación de los entes territoriales autónomos. Estudios sobre el proyecto de Constitución. Madrid, C.E.C., 1978

MARTINEZ LAFUENTE, Antonio: La cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Civitas, Madrid, 1983

- El régimen jurídico de los tributos cedidos. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

- Ley de Presupuesto e inconstitucionalidad. R.E.D.F., núm. 25

- Las exenciones en los tributos locales y sucesión por el Estado. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis: La provincia como escalón regional de la Administración pública. Oviedo, III Reunión de Estudios Regionales, IV Sesión, 1976

- Provincia-entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales. Madrid, R.E.V.L., núm. 209, 1981, págs. 29 y ss.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel: Las Comunidades Autónomas (Notas sobre el Título VIII de la Constitución). (En Estudios sobre la Constitución española de 1978). Valencia, Facultad de Derecho, 1980, págs. 435 y ss.

MARTINEZ VAL, José Maria: Comentario jurídico al Informe de la Comisión de Expertos en materia de Autonomías. Madrid, Boletín del Colegio de Abogados, núm. 2, 1981, págs. 9 y ss.

MATEO RODRIGUEZ, Luis: Control de las Haciendas locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

MATEU ISTURIZ, José: La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y los nuevos tributos. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

MATZNER, Egon (Hrg): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien, 1977

MAUNZ: Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung,

VVDStRl 14, págs. 37 y ss.

MAZORRA Y MANRIQUE DE LARA, Sonsoles: El sistema financiero de la Comunidad Autónoma Canaria . Especial referencia a la aplicación del I.V.A. y sus consecuencias en la financiación de la Comunidad Autónoma. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

MELGUIZO, A.: Haciendas locales y participación en tributos del Estado, H.P.E., núm. 75, págs. 171 y ss.

MENDEL CAMARA, B.: El sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas: el proyecto de Ley orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y los Estatutos de Autonomía. R.E.R., vol. ext. II, 1980

MENDIZABAL ALLENDE, Rafael: El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. (En Constitución ... Madrid, Dirección General de lo Contencioso, 1979, vol. II, págs. 1437 y ss.

- La fiscalización financiera de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

MENENDEZ MORENO, Alejandro: Principio de generalidad y poder tributario de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

MENGER, Chr. Fr.: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Karlsruhe, 1975

MIELE, G.: La regione nella Costituzione italiana. Florencia, 1949

MIGUEL CANUTO, Enrique de: La Hacienda local en Italia. VIII

- Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984
- MIGUEL GARCIA, Pedro de: La acción territorial y los desequilibrios regionales, D.A., núm. 196, 1982, págs. 65 y ss.
- MILLINGER, Bundesstaatliche Finanzverfassung, Würzburg. Tesis 1968
- MODERNE, Franck, BON, Piere: Les autonomies regionales dans la Constitution Espagnole. Economica, Paris, 1981
- MOLDES TEO, E.: Introducción a la problemática de la fiscalidad regional. R.E.H.L., núm. 23, 1978, págs. 325 y ss.
- MOLINI, Fernando: Historia de la subvención por capitalidad a Washinton. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984
- Comentario sobre la LOFCA a partir de la experiencia del federalismo fiscal de los EEUU. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1982
- MOLLERFRERICH: Wandlungen im Finanzausgleich, Köln. Tesis, 1938
- MONTEJO VELILLA, S.: La tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, P. y G.P., núm. 19 (1984), págs. 155 y ss.
- MORAL RUIZ, Joaquin del: Hacienda central y Haciendas locales, I.E.A.L., Madrid, 1984
- MORELL OCAÑA, Luis: La provincia en la configuración y ordenación territorial de las Comunidades Autónomas. R.E.D.A., núm. 31, 1981, págs. 613 y ss.
- MOUSKHELI, M.: La theorie juridique de l'Etat federal. Paris, 1931
- MULLER: Zur problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat

und Gliedstaaten im Bundesstaat AÖr 83 Bd., págs. 25 y ss.; Finanzverwaltung und Finanzausgleich in der Weimarer Republik, Institut FSt Heft 42

MUNCH, Ingo von: Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, en, Verffartlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, tomo 31, págs. 51 y ss.

MUÑOZ DEL CASTILLO, José L.: La financiación de las regiones en España. R.H.A.L., núm. 35, 1982, págs. 249 y ss.

- Consideraciones sobre la autonomía financiera municipal. VIII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

MUÑOZ DEL CASTILLO, José Luis, VEGA HERRERO, Manuela: El reparto de las competencias financieras en Italia: la financiación de las regiones. D.A., núm. 181, 1979, págs. 7 y ss.

MUÑOZ LOPEZ CARMONA: Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas en la LOFCA. R.H.A.L., núm. 38, 1983, págs. 325 y ss.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: El Gobierno y la Administración regional, en las Autonomías regionales, 1977, págs. 358 y ss.

- La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias. R.D.D.P., núm. 5, 1979-1980, págs. 61 y ss.
- Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución de 1978, en "La Distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 310 y ss.

- La distribución de las competencias económicas en Canadá. En "La distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980
- Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas. 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981
- Constitución, Estado de las autonomías y reforma de las Administraciones públicas. En "Estado y Sector público en España". Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1981, págs. 36 y ss.
- Derecho público de las Comunidades Autónomas, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, vol. II, Civitas, Madrid, 1984.

MUSGRAVE, Richard A.: Approaches a Fiscal Theory of Political Federalism en "Public Finances: Needs, Sources and utilization". National Bureau of Economic Research, Princeton, 1961, págs. 97 y ss.

- Essays in fiscal federalism. Washington. 1965
- Teorías del federalismo fiscal. H.E.P., núm. 35, 1975 págs. 387 y ss.

MYERS, W.S.: A legislative history of revenue sharing, en "The Annals of the American Academy of Political Social Science", 1975, págs. 1 y ss.

NATHAN y otros: Revenue Sharing: The second Round. Washington, D.C., 1977

NEUBERT: Die Neuverteilung der Steuern auf die Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen. Tesis, 1968

NEUKMAMM: Der vertikale bundesstaatlicher Finanzausgleich seit 1871 im Widerstreit von Verfassungsrecht und Wirklichkeit, Tübingen. Tesis, 1966

NIETO, Alejandro: Autonomía política y autonomía universitaria. Madrid, R.D.D.P., núm. 5, 1979-1980, págs. 77 y ss.

NIEVES BORREGO, Julio: El sistema financiero de las Haciendas locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

NOLTENIUS, John:Diedrich:Gesundung der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Bremen

NOVAK: Istein "Voolzugsföederalismos noch föederalistisch? Historische und Actuelle Problem des Föederalismus in Osterreich Viena, 1977

NUÑEZ BOLUDA, F.: La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. Un examen de su normativa. R.H.A.L., núm. 40, págs. 39 y ss.

OATES, Wallace E.: Federalismo fiscal, I.E.A.L., 1977

OATES, W., BRADFORD, D.F., BREAK, G.F. y otros: Financiación de las autonomías (introducción y selección de A. Gimenez). H. Blume, Madrid, 1979

OGEA MARTINEZ-OROZCO, Modesto: La autonomía de las regiones italianas: aspectos constitucionales y financieros. XXIV S.E.D.F., Madrid, 1976, págs. 473 y ss.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique: Estatuto de Autonomía de Cataluña. Estudio prel. notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1979

- Estatuto de Autonomía del Pais Vasco. Estudio prel. notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1979

- Estatuto de Autonomía de Galicia. Estudio prel. notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1981

- Estatuto de Autonomía de Andalucía. Estudio prel. notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1982

- Estatuto de Autonomía de Asturias. Estudio preliminar

- notas e índices, I.E.A.L., Madrid, 1982
- Estatuto de Autonomía de Cantabria. Notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1982
 - Estatuto de Autonomía de Murcia. Estudio prel. notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1982
 - Estatuto de Autonomía de la Rioja. Notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1982
 - Estatuto de Autonomía de Valencia. Estudio prel. notas e índices. I.E.A.L., Madrid, 1982
 - Disposiciones normativas (País Vasco) 1980-1981. Recopilación notas e índices. Servicio de Publicaciones del País Vasco. Vitoria, 1982.

ORTEGA ALVAREZ, Luis: La división de competencias económicas en los Estados Unidos, en "La Distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos Madrid, 1980

- El reparto de competencias económicas entre Estado y Regiones en Italia, en "La Distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980
- El proyecto de devolución de poderes a Gales y Escocia en "La Distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980

ORTEGA FERNANDEZ, Raimundo: La política monetaria en la distribución de competencias económicas definida en la Constitución Española e Internacional. Ministerio de Economía y Comercio, 1981

ORTEGA Y GASSET: La redención de las provincias. Rev. Occidente Madrid, 1973

ORTIZ DIAZ, José: La Administración local en la regionalización,

D.A., núm. 181, 1979, págs: 445 y ss. (También recogido en el vol. extr. 1979, de la R.E.P., págs. 443 y ss.)

ORTIZ GUTIERREZ, Roman: Ingresos no estatales y poder tributario en Bélgica. XXIV S.D.E.F., Madrid, 1976, págs. 447 y ss.

- El reparto de las competencias financieras en Bélgica, D.A., núm. 181, 1979, págs. 87 y ss

OSWALD, Bernhard, Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, Göttingen, 1980

OTTO Y PARDO, Ignacio de: La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional. R.E.D.C., núm. 2, 1981, págs. 57 y ss.

PAGENKOPF, Hans: Die Bedeutung der Realsteuerreform in staats, verwaltung und finanzpolitischer Hinsicht, en: Reich und Länder 1937, págs. 73 y ss.

- Untersuchungen zum Finanz-und Lastenausgleich im Ruhrgebiet, tomo I l. parte: Der geltende Finanz-und Lastenausgleich, págs. 1-49, en: Schriftenreihe der Volkswirtschaftlichen Vereinigung im Rheinisch-Westf. Industriegebiet, Essen, 1938
- Grundfragen zur Neuordnung der bundesdeutschen Finanzverfassung, DOV, 1967, págs. 600 y ss.
- Die Finanz-und Steuerpolitik in der 5. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, en: DOV, 1970, págs. 299 y ss
- Probleme der Steuerreform, Beiträge des Deutschen Industrieinstitus, Köln 1971, Heft 7/8
- Kommunalrecht, tomo I Verfassungsrecht, 2 ed., Kommunalrecht tomo II Wirtschaftsrecht, 2 2d., Köln, 1975 y 1976
- Kommunalsteuersystem und Grundgesetz, en: Wilke/Weber: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, München, 1977,

págs. 355 -383

- Harmonisierungsgebote und Nivellierungsverbote im bundesdeutschen Finanzausgleich, en: DOV, 1979, págs. 613 a 622.

- Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart u.a., 1981

PALAO TABOADA, C.: La Hacienda regional y la Constitución española, R.E.R., 2, 1978

- La Hacienda regional y el proyecto de Constitución. Lección inaugural del curso académico 1978-79. Universidad de Zaragoza, 1979

PAREJO ALFONSO, Luciano: La región y la legislación histórica del régimen local (En. Las autonomías regionales). Madrid, 1977, págs. 15 y ss.

- Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal. En "La Distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980
- Las competencias constitucionales económicas en Suiza. En "La Distribución de las Competencias Económicas", Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980
- Las competencias constitucionales económicas en Austria. En "La Distribución de las Competencias Económicas", Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980
- Garantía institucional y autonomías locales. Madrid, 1981
- La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional. I.R.A.L., Madrid, 1981
- La regla de la prevalencia del Derecho estatal sobre el regional. (El artículo 149.3 de la Constitución). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981

PATZIG, Werner: Der allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz des Art 106 Abs. 4 Nr.1 GG, en: AOR, tomo 47, 2ª época (1961)

págs. 245 y ss.

- Der kommunale Finanzausgleich, Bd. II von: Brauchtsch: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Köln u.a. 1966
- Von der Frnckensteinischen Klausel zum Groben Steuerverbund, DVBI 71, págs. 16 y ss.

PEACOCK, Alan T.: Política económica y financiera de los niveles intermedios de gobierno. H.P.E., núm. 54 (1978), págs. 271 y ss.

PEACOCK, Alan T., CROWTHER, Hunt: Consideraciones financieras del Memorandum de disconformidad. H.P.E., núm. 54 (1978) págs. 268 y ss.

PECES, C.: La Constitución española de 1978 (un estudio de Derecho y Política). Madrid, 1981

PECHMAN, Joseph A: La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: de nuevo sobre el tema. H.P.E., núm. 35 (1975), págs. 419 y ss.

PEDREIRA, Ricardo: Sistema fiscal estatal y sistema fiscal regional, problemas y posibles soluciones. En Tesón, núm 301, 1979

PEDROS ABELLO, Alejandro: Principios de la Hacienda regional. Estudio sobre el proyecto de Constitución C.E.C. Madrid, 1978

- La financiación de las Comunidades Autónomas en España. (Recopilación a cargo de A. Pedrós). Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1979
- El sistema estadounidense de revenue sharing: resultados y enseñanzas de su aplicación. D.A., núm. 181 (1979) págs. 129 y ss.

PENKAITIS, Norbert: Der Finanzausgleich in der Sowjetunion und seine Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung der Unionsrepubliken, Giessener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens, tomo 89, Berlin 1977

PEÑA VELASCO, Gaspar de la: La creación de tributos por la Ley de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

- Criterios rectores del crédito público local. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

PEREZ MORENO, Alfonso: Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas. D.A., núm. 181 (1979), págs. 397 y ss.

- Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional. En "Estudios sobre el Proyecto de Constitución" C.E.C. Madrid, 1978. Recogido en VVAA, Comunidades Autónomas (solidaridad, estatutos, organización, convenios). Instituto Garcia Oviedo, Sevilla, 1980, págs. 45 y ss.
- El concepto de autonomías integradas: una clave interpretativa de la Constitución española. (En Comunidades Autónomas...). Sevilla, 1980, págs. 9 y ss.

PEREZ MORENO y OTROS: Comunidades Autónomas. Solidaridad, estatutos, organización, convenios. Instituto Garcia Oviedo. Sevilla, 1980, págs. 15 y ss.; 45 y ss.; 61 y ss.; 193 y ss.

- Comentarios al Estatuto de Andalucía. Instituto Garcia Oviedo. Sevilla, 1982

PEREZ ROYO, F.: Las fuentes del Derecho tributario en el nuevo Ordenamiento constitucional. Hacienda y Constitución,

I.E.F., Madrid, 1979, págs. 13 y ss.

- El principio de legalidad en las Haciendas locales. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio: Realidad de las regiones de las nacionalidades y de los afanes autonómicos. Madrid, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 58, 1981, págs. 103 y ss.

PETTA, P.: Il sistema federale austriaco. Milano, 1980

PFAUNDLER, Richard: System des Finanzausgleich in Österreich
Wien, 1935

- Die Finanzgleichsetzungsgesetzgebung 1948-1958, 2 ed., Wien, 1958

PIDUCH, Erwin Adolf: Finanzverfassung und Steuerreformen, Köln, 1964

- Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Loseblatts. ab 1969, Kohlhammer Kommentare

POPITZ, Johannes: Der Finanzausgleich, en: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1 ed., tomo II, Tübingen 1927, págs. 338 y ss.

- Die Wandlungen in den Aufgaben und im Zuständigkeitsverhältnis von Reich und Ländern auf Grund der Weimarer Verfassung, en : Recht und Staat im Neuen Deutschland, tomo I, Berlin, 1929, págs. 152 y ss.
- Der Finanzausgleich, Berlin, 1930
- Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin. 1932

POZO LOPEZ, Joaquin del: La discusión parlamentaria del Esta-

tuto catalán y su régimen financiero, en R.E.H.L., núm. 14, 1975

- La descentralización financiera y la Ley de Bases de Régimen local. XXIV S.E.D.F., Madrid, 1976, págs. 393 y ss

PREDIERI, Alberto, GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y otros: La Constitución española de 1978. Estudio sistemático. 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981

PRIETO SANCHIS, Luis: Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación Interterritorial. Revista de las Cortes Generales, núm. 1, 1984, págs. 135 y ss.

PUHLE: Problemas del federalismo alemán, en "Federalismo y Regionalismo C.E.C., Madrid, 1979

QUEROL BELLIDO, Vicente: La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, P. y G.P., núm. 19 (1984), págs. 91 y ss.

QUINTAS SEONA, J.R.: El hecho autonómico y el desarrollo regional. En la España de las Autonomías, Espasa Calpe, Madrid, 1981, vol. II, págs. 119 y ss.

RAMALLO MASSANET, Juan: El sistema financiero de las Corporaciones locales en el Derecho alemán, I.E.A.L., 1976.

- Incidencia de la Constitución española en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas. Hacienda y Constitución, I.E.F., Madrid, 1979, págs. 53 y ss.
- El control de la Hacienda no estatal por el Tribunal de Cuentas. Varios "El Tribunal de Cuentas en España". I.E.F., Madrid, 1982, vol. II

RECODER DE CASSO, Emilio: Principios legales para la elaboración aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. P. y G.P., núm. 9 (1981)

- Crónica parlamentaria del F.C.I., P. y G.P., núm. 12, 1982, págs. 221 y ss. y núm. 13, 1982, págs. 167 y ss.

REGIMENES preautonómicos y disposiciones complementarias. Prólogo de Manuel Clavero Arévalo. B.O.E., Madrid, 1978

RHODES, R.A.W.: Control and Power in Central-local Government relations. Gower Publisching co., 1981

RICHARDSON, H.W.: Economía regional. Ed. Vicens-Vives, 1973

RINCON OLIVARES, Javier: La Constitución y la legislación financiera territorial en Hacienda y Constitución, I.E.F., Madrid, 1979, págs. 697 y ss.

RIVERO, J.: Federalisme et decentralisation:harmonie ou contradiction?. Pages de doctrine, I, Paris, 1980

RODRIGO FERNANDEZ, Jesús: Endeudamiento de las Corporaciones locales en los mercados financieros exteriores. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro: El presupuesto del Estado, Tecnos, Madrid, 1970

- Introducción al estudio del Derecho financiero. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976
- Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios en la Constitución. Estudios sobre el proyecto de Constitución, C.E.C., 1979, págs. 347 y ss.

ROPKE, Wilhelm: Finanzwissenschaft, Berlin-Wien, 1929

ROSINI, Emilio: Il decentramento finanziario en Italia. Premesse per uno studio analitico. Cedam, Padova, 1964

ROVIRA MOLA, Alberto: Los fondos fiscales con finalidad redistributiva, I.E.A.L., 1976

- La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectivas. En "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

RUBIALES TORREJON, Amparo: La región. Historia y actualidad. Univ. de Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973

- Aproximación a los conceptos de Nación, Región y Estado desde una perspectiva jurídica. Madrid, I.C.E., núm. 526-527, 1977, págs. 81 y ss.

RUILOBA SANTANA, Eloy: Las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas en el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo. En "La Distribución de las Competencias Económicas". Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 392 y ss.

RUIZ-BEATO BRAVO, Jesús: La Hacienda municipal en España. En "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

- Los recargos de las Comunidades Autónomas sobre los impuestos estatales. VII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado

RUPP: Zum problem der Bundestreue in Bundesstaat. Hamburgo, 1962

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo: Descentralización y federalismo. Algunas ideas comparativas. Oviedo III Reunión de Estudios Regionales. II Sesión, 1976

- Las Autonomías en España y la crisis del Estado Nacional en Europa. (En: Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Madrid, C.E.C., 1978, págs. 657 y ss.)
- Hacia una nueva política regional en España. La España de las Autonomías. Espasa Calpe, Madrid, 1981, t. I, pág

157 y ss.

- Una metodología para la programación regional. R.E.R. núm. 7, 1981, págs. 291 y ss.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando: Estructura jurídica del sistema tributario. En Hacienda y Derecho, tomo II. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, págs. 252 y ss.

- La imposición municipal. En Hacienda y Derecho, tomo VI
- Organización política y Derecho financiero. Hacienda y Derecho, tomo I, págs. 119 y ss.
- Planificación económica y Hacienda Pública en los Estados nacionales contemporáneos. El factor financiero en el proceso de la unidad europea. Hacienda y Derecho, tomo I, págs. 71 y ss.
- Reflexiones sobre un sistema de Derecho tributario español. Hacienda y Derecho, tomo III, págs. 154 y ss.
- Sistema de Derecho financiero. Facultad de Derecho. Univ. Complutense, Madrid, 1977, t. I.
- Lecciones de Derecho financiero. 2ª ed., Universidad Complutense. Facultad de Derecho, Madrid, 1982.

SALAS, Javier: Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado. Madrid, D.A., núm. 182, 1979, págs. 221 y ss.

- La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución (En Estado y Sector Público en España. Fundación del Hogar del Empleado, Madrid, 1981, págs. 45 y ss.
- El desarrollo estatutario en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Oñate, R.V.A.P., núm. 5, 1983, págs. 73 y ss.

SANCHEZ AGESTA, Luis: Los principios del proceso autonómico.

Madrid, R.E.S., núm. 2, 1979, págs. 73 y ss.

- Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978. R.D.P., núm. 74, 1979, págs. 5 y ss.
- El sistema político de la Constitución española de 1978. Madrid, 1980
- Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978. Madrid, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 518, 1981, págs. 157 y ss.

SANCHEZ AGESTA, Luis, LUCAS VERDU, P., VEGA, P. de, TRUJILLO, G.

Constitución española. Edición comentada. C.E.C., Madrid 1979.

SANCHEZ GOYANES: Constitución española comentada. 2ª ed., Paraninfo, Madrid, 1979

- El sistema constitucional español. Madrid, 1981

SANCHEZ MORON, Miguel: Las Comunidades Autónomas y las provincias. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad). R.E.D.A., núm. 32, 1982, págs. 867 y ss.

SANCHEZ SERRANO, Luis: El poder tributario de las Comunidades Autónomas. R.E.D.F., núm. 29 (1981), págs. 75 y ss.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: Las Comunidades Autónomas y el control económico-financiero. P. y G.P., núm. 13 (1982), págs. 121 y ss.

- Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones provinciales. R.E.D.C., núm. 6, 1982, págs. 179 y ss.

SANTAOLAYA, P., GARCIA ROCA, F.S.: Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución española. Madrid, Rev. Pol. Comp., núm. 7, 1981-1982, págs. 167 y ss.

SCHEIBER, H.N.: Federalism and the Constitution en "American Law and the Constitucional Order: Historical Perspectives". Cambridge, 1978

SCHEUNER, Ulrich: Probleme der staatlichen Entwicklung der Bundesrepublik, en DOV, 1971, págs. 1 y ss.

SCHMOLDERS, Günter: Allgemeine Steuerlehre, 4 ed., Berlin, 1965

- Finanzpolitik, 2 ed., Berlin u.a., 1965

- Finanzwissenschaft, en Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, 2 ed., 1966, págs. 345 y ss.

SCHWARTZ, J.J.: Fédéralisme coordonné. Elements pour une synthèse entre l'harmonisation fiscale, la politique régionale et la péréquation financière, Berna y Stuttgart, 1978

SCHWARZ LIEBERMANN VON WAHLENDORF, A.A.: Une notion capitale du Droit constitutionnel allemand: la bundestreue (fidelité fédérale). R.D.P., 1979, núm. 3, págs. 769 y ss.

SEILER, Gerhard: Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs -Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich, en: Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin, 1980

SERRANO TRIANA, Adolfo: Problemas de la legislación compartida, la Ley y el Reglamento de las Comunidades Autónomas. R.E.D.A., núm. 24, 1980, págs. 97 y ss.

- Sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. R.E.D.A., núm. 29, 1981, págs. 329 y ss.

SERRERA CONTRERAS, Pedro Luis: Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución

En El Tribunal Constitucional , Madrid, Dirección General de lo Contencioso de Estado, 1981, vol. III, págs. 2519 y ss.

SEVILLA, José: Esquema para el estudio de la descentralización financiera. En Hacienda Pública Española, núm. 40, 1976

SEVILLA, J.V., FERNANDEZ MARUGAN, F.M.: La financiación de las autonomías en España: Situación y perspectivas. R.E.R., núm. 6 (1980), págs. 111 y ss.

SIMON ACOSTA, Eugenio: La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión regional. D. A., núm. 181, 1979, págs. 225 y ss.

- La autonomía financiera de las regiones. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cáceres.
- El principio de suficiencia en la Hacienda local. En "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

SIMON TOBALINA. Juan Luis de: El Estado autonómico y sus matices federales. I.E.A.L., Madrid, 1981

SOLER ROCH, Maria Teresa: Los principios constitucionales relativos a la distribución de la carga tributaria y su actuación en los sistemas tributarios de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983.

- El fondo de compensación interterritorial: un análisis jurídico. Lección magistral (inérita)

SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José: la forma de Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. Madrid, Rev. Fac. Der. Univ. Com., núm. 60, 1980, págs. 65 y ss.

- Problemas en torno al estudio del nacionalismo. Formación y crisis de la conciencia nacionalista. R.E.P.,

núm. 17, (nueva época)

- Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978. Madrid, Rev. Der. Pol., núm. 13, 1982, págs. 53 y ss.

SOSA WAGNER, Francisco: El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española. D.A., núm. 182, 1979, págs. 149 y ss.

- Control contable y presupuestario de las Corporaciones locales. P. y G.P., núm. 13 (1982), págs. 131 y ss.

SOSA WAGNER, Francisco, BOCANEGRA, Raúl: La organización financiera de las Comunidades Autónomas. R.E.D.A., núm. 28, págs. 5 y ss.

- Tribunal de Cuentas y Autonomías territoriales. R.E.D.A. núm. 30 (1981), págs. 425 y ss.

SPANNER: Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltnes, en Die Oeffentliche Verwaltung, 1961

SPECK, Die finanzrechlichen Bezinchnungen zwischen Reich und Staaten Breslau, 1908

STERN, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, München, 1980, págs. 46-48

STRICKRODT, Georg: Finanzausgleich, en: Handwörterbuch des Steuerrechts und der Steuerwissenschaften, tomo I, 1 ed. München, 1972, pags. 343 y ss.

STUCKEN, Rudolf: Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, en: Conrads Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, tomo 127 (1927), págs. 721 y ss.

SUREDA, J.L.: Problemas de planificación y finanzas regionales. En Congrès Internacional de Ciencias Administratives. 18. Barcelona. Escola d'Administracio, 1983, págs. 87 y ss.

- TAMAYO SOLABERRIA, Virginia. TAMAYO SOLABERRIA, Carlos: Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Guernica. Prólogo de Mitxel de Unzueta. Diputación Foral de Avila, Vitoria, 1981
- TAMBO IÑIGUEZ, José A.: Vías de financiación de las Comunidades Autónomas. VII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983
- TEJERIZO LOPEZ, José M.: La deuda pública de las CCAA. R.E:D.F., núm. 23, 1979, págs. 455 y ss.
- Sistema tributario municipal y principios constitucionales tributarios. VIII Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984
- TERHALLE, Fritz: Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des Zweiten Weltkrieges, en: Handbuch der Finanzwissenschaft 2 ed., tomo I, Tübingen, 1952, págs. 273 y ss.
- Das Finanz-und Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland, en: Handbuch der Finanzwissenschaften, 2 ed., tomo III, 1958, págs. 730 y ss.
- THEOTONIO, Vicente: Análisis inter e itraregional de la autonomía financiera impositiva y dependencia financiera de las Corporaciones locales 1965-1974 (Andalucía, Castilla la Nueva. Cataluña,y Galicia). Tesis doctoral Universidad de Granada, 1979
- THEOTONIO, V., CAPO, J., REUS, R.: Los conciertos de Alava y Navarra, visión crítica. En H.P.E., núm. 54, 1978
- TIEBOUT, Charles M.: Una teoría económica de la descentralización fiscal. H.P.E., núm. 35 (1975), págs. 394 y ss.
- TIPKE: Steuerrecht. Ein systematischer Grundrif 9ª ed. Otto

Achmidt KG Köln, 1983. Steuerhoheit-Finanzausgleich, págs. 69 y ss.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo: El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas. Prólogo de Eduardo García de Enterría. I.E.A.L., Madrid, 1981

TOMAS Y VALIENTE, Francisco: Los derechos históricos de Euzkadi. Madrid, Sistema, núm. 31, 1979, págs. 3 y ss.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín: Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas. En Constitución..., Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, vol. I, págs. 139 y ss.

TORNOS MAS, Joaquín: La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía. R.E.D.A., 1979, núm. 21, págs. 221 y ss.

- Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español. Madrid, R.A.P., núm. 91, 1980 págs. 125 y ss.

- El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica. R.E.D.A., núm. 29 (1981), págs. 319 y ss.

TOST XIFRE, Francisco: Las Haciendas locales catalanas en el marco del Estatuto. En "Autonomía y Financiación de las Haciendas Municipales", I.E.F., Madrid, 1982

TOTEBERG, Die Theorie des Finanzausgleichs. Teis, Bonn, 1955

TROEGER: Gutachten über die Finanzreform der Bundesrepublik Deutschland, 2ª ed., Stuttgart, 1966

TRUJILLO, Gumersindo: La regionalización del Estado. Dentro de Estudios sobre el Proyecto de Constitución. Madrid, C.E.C., 1978, págs. 501 y ss.

ULSENBEIMER: Untersuchungen zum Begriff Finanzverfassung. Tesis
Stuttgart, 1969

URETA, Juan Carlos: La superación arbitral de conflictos. En I
Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País
Vasco, I.V.E.A.P., Oñate, 1982

URIARTE ZULUETA, Manuel: El fondo de Compensación Interterri-
torial. VII Jornadas de Estudio de la Dirección Gene-
ral de lo Contencioso del Estado, 1983

VALLINA VELARDE, Vicente de la: Consideraciones sobre la auto-
nomía local en el Estado autonómico. R.E.V.L., núm. 213,
1982, págs. 33 y ss. (También en homenaje al profesor
Mesa Moles, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1982, págs
598 y ss.)

VANACLOCHA BELLVER, Francisco José: Estudio sobre el desarrollo
por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucio-
nal. Secretaría General Técnica de la Presidencia del
Gobierno, Madrid, 1980

VANDELLI, Luciano: El ordenamiento español de las Comunidades
Autónomas. (Trad. de F. López Ramón, P. Lucas Murillo
de la Cueva). I.E.A.L., Madrid, 1982

VAN GINDERACHTER: La política española de la Comunidad Económi-
ca Europea. R.E.R., núm. 4, págs. 161 y ss.

VEGA HERRERO, Manuela: El principio de coordinación financiera
en la Hacienda regional. VII Jornadas de Estudio de la
Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983

VIALON, Friedrich Karl: Haushaltsrecht, Kommentar, Berlin.1959

VICENTE-ARCHE DOMINGO, Fernando: Hacienda pública y administra-
ción pública. H.P.E., núm. 26 (1974), págs. 101 y ss.

- Notas sobre gasto público y contribución a su sosteni-

- miento en la Hacienda Pública. R.E.D.F., núm. 3 (1974)
- Apuntes sobre el instituto del tributo con especial referencia al Derecho español. R.E.D.F., núm. 7, 1975
 - El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas. R.E.D.F., núm. 32 (1981).
- VILE, Federalism in the United States, Canada and Australia. Royal Commission on the Constitution. Londres, 1973
- VOGEL, K.: Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972
- La Hacienda pública y el Derecho constitucional. H.P.E., núm. 59, 1979, págs. 15 y ss.
- VOIGT, Rüdiger: Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Schriften zum öffentlichen Recht, tomo 259, Berlin, 1975
- Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 5/6 der Kommunalforschung für die Praxis, Stuttgart, 1980
- VOIGTLANDER, Hubert: Die raumpolitische Problematik des Finanzausgleichs zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) in Schleswig-Holstein, Hamburgo, 1969
- WACKE, Gerhard: Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Beihefte zur Deutschen Rechts- Zeitschrift, Heft 13, Tübingen, 1950
- WEYHAUSEN, Heiko: Steuerverwaltung und Bundesstaatliche Verfassungsordnung, Deubner, Köln, 1982
- WILLIAMS, Alan: La provisión óptima de bienes públicos en un sistema de gobierno local. H.P.E., núm. 35 (1975), págs. 505 y ss.

WRIGHT, D.S.: Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva en la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local. R.E.P., núm. 6 (nueva época)

WUST, Herbert F.: Föederalismus, Göttingen, 1981

YABAR STARLING, Ana: La estructura financiera de las Comunidades Autónomas según la LOFCA: características y problemas para su aplicación. En "Desarrollo de la Constitución española de 1978". Zaragoza, 1982

YEBRA MARTULL-ORTEGA, Perfecto: El poder financiero. Edersa, Madrid, 1977

- Hacienda comunitaria y Hacienda local en el Derecho estatutario de las Comunidades Autónomas. VIII Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1984

ZEITEL, Gerhard: Probleme des Steuerverbundes, en Archiv für Kommunalwissenschaften, tomo 5, 1966, págs. 216 y ss.

ZURDO RUIZ-AYUCAR, Juan: El reparto de competencias financieras en U.S.A. XXIV S.E.D.F., Madrid, 1976, págs. 527 y ss.